

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

RÉGIME FINANCIER

DE

L'INSTRUCTION PRIMAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS
sera soutenu le lundi 23 mai 1898, à 8 h. 1/2.

PAR

FERNAND GRASSET

AUDITEUR A LA COUR DES COMPTES

Président : MM. CHAVEGRIN, *professeur.*
Suffragants { *ALGLAVE, professeur.*
CHENON, agrégé.

PARIS

A. CHEVALIER-MARESCQ ET C^{ie}, ÉDITEURS

20, rue Soufflot, 20

1898



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543727_0013

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

RÉGIME FINANCIER

DE

L'INSTRUCTION PRIMAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

sera soutenu le lundi 23 mai 1898, à 8 h. 1/2.

PAR

FERNAND GRASSET

AUDITEUR A LA COUR DES COMPTES

Président : MM. CHAVEGRIN, professeur.
Suffragants { ALGLAVE, professeur.
CHENON, agrégé.



PARIS

A. CHEVALIER-MARESCQ ET C^{ie}, ÉDITEURS

20, rue Soufflot, 20

1898

INTRODUCTION

« Il n'y a que deux grands systèmes d'instruction publique. Dans l'un, l'éducation et l'instruction, étrangères au gouvernement de l'État, sont abandonnées soit à des corporations indépendantes, soit aux autorités municipales, soit à des particuliers qui soutiennent leurs établissements par leurs propres fonds ou par leur industrie, et qui ne reçoivent de l'État que la protection qu'il accorde aux travaux de tous ses sujets. Dans l'autre, l'éducation et l'instruction appartiennent à l'État, qui les distribue, les surveille et pourvoit à leurs besoins conformément à des lois spéciales » (Guizot, *L'Instruction publique en France*).

Ces lignes écrites par l'un des hommes qui ont contribué le plus au développement de l'instruction publique en France forment le meilleur résumé de l'histoire de l'enseignement primaire chez tous les peuples.

La pensée exprimée par Guizot est cependant trop absolue, car on peut concevoir et il existe en fait un troisième mode d'organisation mixte dans lequel les écoles sont fondées, dirigées et entretenues en partie par des particuliers, mais sont en même temps

subventionnées par l'État. Il est possible, en outre, de constater dans le même pays l'existence simultanée d'écoles privées et d'écoles de l'État.

Quoi qu'il en soit, Guizot a raison d'affirmer que c'est entre les deux principes opposés de l'initiative privée et de l'intervention de l'État, que les nations ont dû choisir et malgré les avantages de la libre concurrence par rapport à la direction administrative d'un service public, la plupart des législations ont adopté le second système et ont estimé qu'il appartient à l'État d'offrir l'éducation dans des établissements publics à ceux qui voudront la recevoir de lui et de la surveiller dans les établissements où elle est restée entre les mains des particuliers.

Nous n'avons pas à apprécier ici le plus ou moins de justesse de ce raisonnement, nous n'avons pas à juger non plus si l'État n'est pas allé souvent trop loin ; si, au lieu de maintenir la balance égale entre ses établissements et ceux de l'enseignement privé, il n'a pas cherché à attirer à lui le plus d'élèves possible en empiétant chaque jour sur le domaine laissé à l'initiative privée. Voulant se procurer la stabilité qui lui est indispensable, l'État a influé, par tous les moyens en son pouvoir, sur l'éducation des générations naissantes en ne permettant pas que les factions politiques ou religieuses se les partagent pour leur transmettre leurs opinions et se perpétuer ainsi sans fin.

C'est l'intérêt de la société que les individus soient instruits, c'est donc à elle de prendre en main ce soin et de ne le laisser ni aux familles ni à la charité civile ou religieuse, c'est même pour l'État une obligation stricte de mettre tous les citoyens en état de recevoir l'instruction ou tout au moins cette partie de l'instruction, appelée primaire ou élémentaire, indispensable à tous les hommes. L'État, pour poursuivre ce but, a le droit d'obliger les parents à instruire ou faire instruire leurs enfants, de même qu'il peut forcer les communes à créer et à entretenir des écoles.

Dès lors, l'instruction primaire, obligatoire à la fois pour la société et la famille, devient un véritable service public, assuré comme tous les autres par la fortune publique, c'est-à-dire par l'ensemble des contribuables. Dans cette doctrine, la gratuité de l'enseignement dérive naturellement de l'obligation, car, comme le disait le rapporteur au Sénat de la loi de 1881 « il est juste de rendre accessible à tous, ce que l'on rend obligatoire pour tous ».

Enfin l'enseignement primaire étant donné à tous au nom de l'État, il doit respecter comme l'État toutes les libertés légitimes et surtout la liberté de conscience. Il ne doit être l'instrument d'aucune pression religieuse ou politique et ne doit être donné que par des agents ne dépendant que de la

société civile. Tel est le fondement de la laïcité des programmes et du personnel.

Obligation, gratuité, laïcité, voilà les trois grands principes qui gouvernent notre système d'instruction primaire. Ces trois principes ont été et sont encore violemment discutés, les deux derniers surtout. Tous trois dérivent comme nous venons de le voir, du caractère de service public reconnu à l'instruction primaire. Et c'est l'application de ces principes, qui a amené la création et le développement continu du budget de l'instruction primaire dont nous voudrions exposer, dans ce travail, l'histoire et la législation actuelle.

Ce budget, qui n'existait pas avant 1789, a pris depuis vingt ans un développement extraordinaire. C'est seulement en 1881 qu'a été votée la loi sur la gratuité, bientôt suivie par celles sur l'obligation et sur la laïcité du personnel. L'exécution de ces lois a nécessité des dépenses considérables et privé le service de l'instruction primaire des ressources formées par les rétributions scolaires.

Le Parlement, préoccupé de plus en plus de l'enseignement public, poussa les communes à construire de nombreuses maisons d'école en leur offrant de larges subventions et des avances à des taux très avantageux ou en prenant à sa charge une partie des frais d'intérêt et d'amortissement des emprunts communaux. Peu à peu le service se concentra entre

les mains de l'État qui jusqu'ici n'était intervenu financièrement que par des subventions aux communes. Après la grande loi d'organisation financière du 19 juillet 1889, la plupart des dépenses et des ressources sont inscrites au budget de l'État qui reçoit à son tour une aide pécuniaire des communes. Le principe est renversé.

Enfin la même loi de 1889 complétée en 1893, assure aux instituteurs un traitement fixe, suffisamment rémunérateur et plus en rapport avec la situation nouvelle faite au maître d'école.

Aussi les dépenses de l'instruction primaire ont-elles atteint un total inquiétant pour les finances de l'État. Plus de deux cents millions sont dépensés annuellement par l'État, les départements et les communes pour assurer le bon fonctionnement de ce service. Des centaines de millions ont été dépensés depuis 1878 pour la construction et l'aménagement des écoles.

Ces chiffres si élevés qu'ils paraissent sont comparables à ceux des grands États voisins. La Grande-Bretagne et la Prusse dépensent au moins autant. Quant aux États-Unis, ils n'ont rien épargné pour l'instruction primaire et si l'argent dépensé était le seul criterium du résultat produit, c'est ce peuple, qui n'hésite pas tous les ans à consacrer près d'un milliard à l'instruction populaire, qu'il faudrait prendre comme modèle.

En France, l'effort financier a été moins considérable encore qu'il ne le paraît, si on se contente de comparer la dotation de l'instruction primaire aux dépenses allouées si généreusement aux autres services publics et notamment aux chemins de fer, aux ports de mer et aux canaux. Pour le juger il faut se rappeler qu'un effort financier était devenu nécessaire après 1870 et que c'est à l'unanimité que les deux chambres ont voté sans discussion la loi du 1^{er} juin 1878 sur la caisse des écoles.

Il y a un peu plus de soixante ans, l'auteur de la première grande loi sur le régime financier de l'instruction primaire, la loi du 28 juin 1833, était très fier de constater que le Gouvernement de Juillet avait donné pour l'instruction primaire deux millions, c'est-à-dire, ajoutait-il, plus en deux ans que la Restauration en quinze. Que dirait Guizot devant les chiffres actuels, qui témoignent de la grandeur du travail accompli ? Les progrès de l'instruction publique dans une période aussi courte ont été tels que Pasteur déclarait dans une réunion solennelle que *« celui qui dans vingt ans écrira notre histoire contemporaine et recherchera quelles ont été à travers les luttes des partis, les pensées intimes de la France, pourra dire avec fierté, qu'elle a placé au premier rang de ses préoccupations l'enseignement à tous les degrés. »*

CHAPITRE PREMIER

AVANT 1789.

Si l'on étudie les comptes des finances de la royauté avant 1789, on est d'abord très surpris de n'y constater aucune allocation relative à l'instruction primaire. Faut-il donc en conclure, comme on avait autrefois une certaine tendance à le faire, qu'avant 1789, l'enseignement populaire était complètement négligé et qu'il n'était pas encore question de régime financier pour l'instruction primaire. Ce serait une grave erreur de le croire.

Certes il n'existait pas avant la révolution un service d'instruction primaire tel que nous le voyons et le concevons aujourd'hui : avec une administration centrale dépendant de l'Etat, avec un personnel d'instituteurs, fonctionnaires de l'Etat et enfin avec de larges ressources puisées à la fois dans les caisses de la commune, du département et de l'Etat. Mais les recherches historiques poursuivies depuis quarante ans, surtout sous la forme de monographies régionales, permettent d'affirmer qu'avant 1789, l'ins-

truction primaire était assez largement répandue, même dans les campagnes, que les maîtres d'école ou régents y étaient nombreux et que chaque année des sommes importantes étaient consacrées à l'instruction populaire.

C'est à l'Église que revient incontestablement l'honneur d'avoir restauré l'instruction en France, après les invasions barbares. Le premier texte qu'on puisse citer relativement à l'instruction primaire, remonte au Concile de Vaison en 529. On y exhortait les prêtres des paroisses à instruire les jeunes enfants pour le recrutement du clergé d'abord, mais aussi dans un but plus général. Au-dessus de ces écoles paroissiales, les évêques fondèrent des écoles épiscopales dont tous les élèves n'entraient pas forcément dans le clergé. Les monastères contribuèrent aussi à la restauration de l'instruction populaire en établissant près de leurs écoles intérieures destinées aux novices, des écoles extérieures ouvertes à tous les enfants.

Le pouvoir civil intervient à son tour avec Charlemagne, qui, à Aix-la-Chapelle en 789, ordonne aux prêtres de tenir école dans leurs paroisses. Non contente d'avoir créé des écoles, l'Église se préoccupe de leur fréquentation et en 813 le Concile de Mayence enjoignait aux prêtres d'exhorter le peuple à envoyer ses enfants aux écoles. On y défendait également de recevoir les filles dans les mêmes écoles que les

garçons, d'où la preuve que l'Église s'était aussi intéressée à l'éducation des filles et que si le recrutement du clergé avait été un des principaux motifs de la création de toutes ces écoles, cela n'avait pas été le but unique de l'Église qui avait et a toujours considéré l'instruction de la jeunesse comme une de ses fonctions essentielles.

L'instruction eut beaucoup à souffrir de l'état de guerre perpétuelle dans lequel se trouva l'Europe au x^e et au xi^e siècle, mais elle commença à refleurir au xii^e siècle. C'est à cette époque également que les universités et les collèges furent le plus prospères, et la prospérité de l'enseignement supérieur et secondaire suppose toujours nécessairement l'existence d'une instruction élémentaire assez répandue. En 1400, Gerson, dans son traité de la visite des paroisses conseille aux visiteurs de s'enquérir avec soin « si chaque paroisse possède une école, comment les enfants y sont instruits et d'en établir dans les lieux où il n'en existe pas ». On ne peut donc douter qu'au xiv^e siècle la plupart des villages avaient des maîtres d'école.

Arrive ensuite une longue période de trouble, d'anarchie et de misère. La guerre de cent ans d'abord, puis les guerres de religion, plus tard, amènent la destruction de la plupart des écoles. Mais du mal sort immédiatement le remède. Protestants et ca-

tholiques, comprenant toute l'influence de l'instruction sur la jeunesse se mettent à l'œuvre.

Chaque protestant devant savoir lire la bible, il importe que l'instruction élémentaire soit très répandue. Luther dans sa fameuse Lettre aux Conseils des villes d'Allemagne déclare que l'autorité est tenue de forcer les sujets à envoyer leurs enfants à l'école.

L'Église catholique, de son côté, n'oubliait pas l'enseignement populaire, le Concile de Trente voulait « qu'auprès de chaque église, il y eut au moins un maître qui enseignât gratuitement la grammaire aux clercs et autres pauvres écoliers ».

En 1560 aux États généraux d'Orléans, le Tiers État demanda « qu'une prébende fut affectée dans chaque église cathédrale ou collégiale à l'entretien d'un précepteur qui aurait pour charge d'instruire gratuitement la jeunesse et sans salaire ».

Quant à la noblesse, elle réclamait déjà l'instruction obligatoire en forçant les parents à envoyer leurs enfants à l'école, « à peine d'amende ».

Ces vœux furent renouvelés aux États de Blois en 1576 et en 1588. Les évêques devaient instituer un maître, payé par les paroissiens, qui seraient tenus de faire instruire leurs enfants.

La royauté intervient surtout après la révocation de l'édit de Nantes. La déclaration de 1698 enjoignait « à tous pères, mères, tuteurs et autres personnes

qui sont chargées de l'éducation des enfants et notamment de ceux dont les pères et mères ont fait profession de la religion prétendue réformée, de les envoyer aux dites écoles et au catéchisme jusqu'à l'âge de quatorze ans ». Voilà l'instruction primaire rendue obligatoire par le pouvoir civil. En outre dans les lieux où il n'y aura pas d'autres fonds, il pourra être imposé sur tous les habitants la somme qui manquera pour la subsistance des maîtres d'école jusqu'à 150 livres pour les maîtres et 100 livres pour les maîtresses.

La déclaration du 14 mars 1724 vint confirmer la précédente et rendit obligatoire cette imposition de 150 ou 100 livres dans les lieux où il n'y aurait pas d'autres fonds. A la suite de ces déclarations, beaucoup de régents demandèrent des gages fixes « imposés sur les paroisses et juridictions au marc la livre de la taille ». Telles sont les origines des appointements fixes, du minimum de traitement des instituteurs et des centimes spéciaux à l'instruction primaire.

Il est certain que l'une et l'autre déclarations furent faites dans un but religieux et contre les protestants. Mais que nous importe et comme le dit Brunetière: « Je pourrais demander quel est le prince ou le gouvernement qui ne mêle pas à ses intentions les plus généreuses quelques vues d'intérêt et de prosélytisme politique ».

D'ailleurs l'État intervenait encore autrement. En matière fiscale, il donnait son approbation et son appréciation pour les impositions spéciales votées par les communautés d'habitants ; en matière contentieuse, il exerçait sa juridiction à l'égard des contrats passés par les régents.

Là était limité son rôle et cela suffisait pour maintenir au roi son pouvoir sur l'enseignement, ce pouvoir que tous les États ont exercé plus ou moins complètement en se bornant à punir les excès, en gardant la surveillance générale sur toutes les branches de l'instruction, en donnant leur autorisation à tous ceux qui voulaient enseigner ou même en fondant des écoles où ils se chargeaient de donner l'instruction par leurs propres fonctionnaires.

Sous l'ancien régime, la royauté n'avait d'ailleurs aucun intérêt à enseigner. Il lui suffisait « qu'il y eut beaucoup d'écoles et que ces écoles fussent orthodoxes, c'est-à-dire qu'on y apprit aux enfants une religion qui apprenait-elle même la soumission aux princes ».

Quelle était donc à la fin du dix-huitième la situation de l'enseignement populaire ? Avant de l'étudier au point de vue financier, voyons un peu d'une manière générale l'application de tous ces textes que nous avons cités et les résultats pratiques obtenus dans l'instruction populaire à la veille de la Révolution.

« Les écoles, nous dit M. Babeau, dans son intéressant travail sur le village sous l'ancien régime, étaient plus répandues dans les régions de l'est et du nord que dans celles du centre, de l'ouest et du midi. Il en est de même de nos jours. Les régions les plus dépourvues d'écoles en 1789 sont précisément celles où le nombre des illettrés est encore le plus élevé ».

Le premier peut-être, M. Léopold Delisle, il y a 40 ans, dans son ouvrage sur la condition de la classe agricole en Normandie, démontra que l'instruction du peuple était beaucoup plus répandue qu'on ne l'avait imaginé jusqu'alors.

Une des meilleures preuves de cette situation prospère, mais inégale suivant les provinces, de l'instruction primaire se trouve dans les documents provenant de la fameuse enquête scolaire prescrite par une circulaire du comité d'instruction publique du 15 décembre 1791.

Cette enquête ne fut jamais terminée et on n'a du reste retrouvé dans les archives que les rapports de 217 districts sur 527. De nos jours elle a d'ailleurs été complétée par un grand nombre de monographies régionales et diverses statistiques des contrats de mariage, calculant la proportion des illettrés d'après le nombre relatif des conjoints qui ont signé leurs contrats.

Tous ces documents, bien qu'encore incomplets,

forment cependant un tout suffisant pour affirmer qu'avant 1789 des écoles existaient dans la majorité des paroisses, que les maîtres d'école ne manquaient pas et que l'instruction élémentaire avait pris dans les campagnes un développement tel qu'elle avait provoqué les plaintes de la noblesse et d'esprits aussi libéraux que La Chalotais et Voltaire.

Il ne faudrait pas non plus exagérer et déclarer que l'instruction populaire était aussi répandue que de nos jours.

Les maîtres d'école étaient trop peu instruits. Les écoles normales, préparant les instituteurs à leur profession, n'existaient pas, réserve faite des noviciats, qui pour les congrégations enseignantes pouvaient en tenir lieu dans une certaine mesure. On en avait cependant l'idée sous forme de « maisons d'institution ». Un évêque en avait même créé une à Toul. Les maîtres d'école avaient en outre une quantité d'autres fonctions qui absorbaient une grande partie de leur temps. Ils étaient engagés, comme on peut le trouver dans un ancien contrat : *« pour chanter à l'église, assister le sieur curé au service divin et à l'administration des saints sacrements, POUR L'INSTRUCTION DE LA JEUNESSE, pour sonner l'Angelus, le soir, le matin et à midi et à tous les orages de l'année, pour puiser l'eau pour faire bénir tous les dimanches, balayer l'église tous les samedis, faire la*

prière tous les soirs depuis la Toussaint jusqu'à Pâques. »

On voit que parmi toutes leurs fonctions multiples, l'instruction de la jeunesse passait presque pour une des moins importantes dans ce contrat. Aussi beaucoup de régents se plaignaient du peu de considération qu'on leur accordait, de leur dépendance à l'égard du curé et de l'évêque qui avaient le droit de les révoquer sans appel, et enfin des ennuis de la perception à domicile de la rétribution scolaire qu'on leur marchandait.

En un mot l'impulsion avait été donnée ; tous, État, Église, philosophes, peuple comprenaient l'utilité de l'instruction. S'il restait beaucoup à faire, on avait déjà beaucoup fait.

Pour apprécier financièrement ce qu'on faisait avant 1789 pour l'instruction primaire, nous n'avons guère de documents. Comme nous l'avons déjà remarqué, on ne trouve dans les comptes de la Royauté aucune allocation afférente à l'instruction primaire et nous avons vu en effet que si l'État intervenait dans ce service ce n'était pas sous la forme d'aide pécuniaire. Quelle était donc l'importance du budget de l'instruction primaire qui, pour n'être pas centralisé comme maintenant, n'en existait pas moins, mais était ainsi bien difficile à calculer ? Le renseignement le plus intéressant peut-être à cet égard, nous est fourni par l'enquête scolaire de

1791-1792, où devait figurer à côté de l'état des écoles primaires de chaque district, le montant de leurs ressources. Malheureusement cette enquête n'ayant jamais été terminée, elle ne peut que fournir des renseignements locaux.

Néanmoins, dans un rapport lu le 25 mai 1792 à l'Assemblée Législative, Romne qui, faisant partie du Comité d'instruction publique, avait certainement eu sous les yeux les réponses de l'enquête estimait au moins à douze millions de revenu : « 1^o *ce que la plupart des fabriques donnaient pour les maîtres des petites écoles ; 2^o ce que dans plusieurs villes et villages la municipalité y ajoutait ; 3^o les fondations très nombreuses faites pour ces écoles ; 4^o les mois des enfants ; 5^o le salaire des maîtres particuliers dans les villes et bourgs, chez lesquels un grand nombre d'enfants apprenaient l'arithmétique, l'arpentage, un peu de grammaire, de géographie ou d'histoire. »*

Ce texte nous donne déjà une idée de la diversité des ressources de l'instruction primaire.

Elles provenaient de quatre sources principales : *des revenus de l'Église, des fondations particulières, des allocations des municipalités ou communautés d'habitants et enfin de l'écolage ou rétribution scolaire.*

L'Église qui la première s'était occupée des écoles après les invasions barbares, qui au douzième et au seizième siècle avait puissamment contribué à la renaissance de l'instruction populaire et qui en 1789

conservait encore la haute main sur la plupart des écoles avait dû forcément prendre sur ses propres ressources pour créer toutes ces écoles et les soutenir. C'était donc sur elle, à défaut de l'État, que retombait la charge de l'enseignement populaire comme celle de l'assistance publique, l'un et l'autre services se confondant pour elle dans celui de la charité. Instruire le peuple était, en effet, considéré comme une des œuvres de charité les plus méritoires et la dépense en résultant constituait une des charges imposées aux revenus des biens de l'Eglise. En outre, les dîmes perçues par le clergé étaient très souvent affectées à l'entretien des écoles

C'est encore à l'influence de l'Eglise qu'étaient dûes les fondations particulières relatives à l'instruction populaire. C'est sous son inspiration que grands dignitaires ecclésiastiques, seigneurs féodaux et riches bourgeois donnaient ou léguaient des sommes souvent considérables dans le but charitable de l'instruction de la jeunesse. Fréquemment l'Eglise renouvela ses conseils aux fidèles pour les pousser à faire ces fondations, considérées comme l'œuvre pie par excellence. Ce système des fondations particulières en faveur de l'enseignement qui, en France, a actuellement à peu près complètement disparu, avait l'avantage d'assurer l'avenir et d'enrichir toutes les générations suivantes. Si ces fondations s'étaient multipliées, l'intervention de l'Etat aurait été ren-

due inutile, dans beaucoup de cas on se serait borné à la surveillance la plus large possible pour ne pas gêner l'initiative privée. Avant 1789, les libéralités des particuliers avaient permis dans un certain nombre de paroisses d'établir la gratuité absolue de l'instruction primaire, c'est-à-dire celle qui ne coûte réellement rien à celui qui en bénéficie et où les parents ne sont pas obligés de payer comme contribuable, la dette dont on les a déchargés comme parents.

Les municipalités consacraient aussi une partie de leurs ressources à l'instruction populaire. Beaucoup d'écoles jouissaient de rentes gagées sur le produit des octrois et les communautés d'habitants pour assurer l'exécution financière de leur « bail » avec leur maître d'école, imposaient souvent les habitants au marc la livre de la taille, procédé analogue aux centimes additionnels de l'instruction primaire. Ce système, qui remplaçait l'écolage, avait l'avantage de tenir compte de la fortune. Chacun payait ainsi non pas d'après le nombre de ses enfants, mais proportionnellement à ses revenus. C'était le mode recommandé par les intendants, bien que dans beaucoup de paroisses, on se contentât de répartir par feu entre tous les habitants la redevance fixe à payer au maître d'école. On ne tenait point compte du nombre des enfants par famille, ni non plus des facultés contributives de chaque habitant, on se basait seulement sur le fait de posséder une maison ou un

feu. Cet usage n'était d'ailleurs pas si injuste qu'il le paraît au premier abord, la fortune étant alors beaucoup plus également répandue que maintenant dans chaque communauté, surtout dans les campagnes.

La rétribution scolaire constituait enfin une recette importante pour les instituteurs qui n'étaient souvent payés que par ce moyen. Elle était libre et proportionnelle : libre en ce sens qu'elle ne portait que sur les seuls parents qui envoyaient leurs enfants à l'école et, encore dans le bail entre le maître d'école et la communauté était-il souvent stipulé qu'une proportion déterminée d'enfants ou tous les enfants réellement indigents seraient dispensés de l'écolage. La rétribution scolaire était en même temps proportionnelle à l'étendue de l'enseignement. Les taux les plus usuels étaient de 3 à 5 sols pour les « alphabétiques », qui n'apprenaient que la lecture et 8 à 10 sols pour les « écrivains » qui, à la lecture ajoutaient l'écriture. La rétribution scolaire n'était pas recouvrée comme un impôt, mais recueillie le plus souvent par le maître d'école lui-même qui se trouvait ainsi exposé à un marchandage honteux à l'égard des parents.

En ce qui regarde les dépenses, la plus importante était certainement *le traitement de l'instituteur*. Il n'y avait guère de livres ou de fournitures scolaires et le matériel était dans un état absolument rudimen-

taire dans la plupart des écoles. Quant à la maison d'école, elle avait été généralement donnée ou prêtée par le curé, le seigneur ou un riche bourgeois. C'était donc une maison ordinaire, qu'on se contentait d'utiliser telle quelle, sans songer à l'aménager spécialement pour une école ; elle était donc le plus souvent malsaine et les enfants y étaient fort à l'étroit. On a fait de cet état des maisons d'école des descriptions lamentables ; mais il ne faut pas oublier qu'à cette époque la plupart des maisons se trouvaient dans les mêmes conditions antihygiéniques, qu'une situation presque aussi misérable de beaucoup de maisons d'école apparaît dans les rapports officiels du gouvernement de Juillet et que ce n'est, somme toute, que depuis peu d'années et le vote de la loi de 1878 que les communes rurales ont des maisons d'école aux allures monumentales et aux vastes salles spécialement aménagées pour l'enseignement.

Le personnel de l'instruction populaire avant 1789 était en grande partie congréganiste. L'éducation des filles était presque exclusivement entre les mains des congrégations religieuses. D'après Taine, on comptait en 1790 plus de 37.000 religieuses dont la plupart s'occupaient de l'enseignement. Au contraire les congrégations d'hommes étaient très rares. Il faut citer cependant les frères des écoles chrétiennes dont l'influence sur l'instruction élémentaire

était déjà considérable et qui possédaient en 1789 120 maisons et recevaient 36.000 élèves. C'était relativement peu par comparaison avec les nombreuses maisons d'éducation dirigées par les sœurs dont deux ordres seuls : les Ursulines et les Filles de Saint-Vincent de Paul avaient la direction de plus de 800 établissements.

Pour la majorité de ces écoles congréganistes, les ressources générales des congrégations provenant des fondations pieuses et de la charité privée suffisaient à assurer aux maîtres ou maîtresses un traitement des plus modiques d'ailleurs. Cependant les congréganistes comme les maîtres laïques dont nous allons parler passaient souvent avec les communautés des baux ou contrats leur assurant des avantages pécuniaires déterminés en échange de l'instruction qu'ils donnaient à la jeunesse.

Les maîtres laïques étaient désignés soit par les fondateurs soit par les municipalités dans les villes, soit par les communautés d'habitants dans les campagnes. L'approbation épiscopale était accordée gratuitement après examen et les évêques avaient le droit de visiter les écoles et le pouvoir de destituer les régents. Le recrutement de ces maîtres laïques était assez difficile dans beaucoup de régions ; certaines localités au contraire en possédaient trop et un certain nombre de maîtres émigraient d'une province à une autre.

Comment ces maîtres d'école étaient-ils rémunérés ?
Les éléments de leur traitement étaient fort variables suivant les provinces et même suivant les paroisses. Il y avait d'abord la rétribution scolaire qui était payable tantôt en argent et tantôt en nature : tant de mesures de blé ou d'avoine ou telle quantité de vin comme en Bourgogne. A la place ou à côté de l'écolage, il existait souvent une redevance fixe payable soit en nature, soit en argent. Cette redevance fixe en argent aurait dû être le principe général ; les déclarations de 1698 et de 1724 décidaient en effet « *que dans les lieux où il n'y aura pas d'autres fonds, il pourra* (la déclaration de 1724 disait même « *il devra* ») *être imposé sur tous les habitants la somme qui manquera pour leur subsistance jusqu'à 150 livres pour les maîtres et 100 livres pour les maîtresses* ». Malgré ces termes précis et le caractère obligatoire de la déclaration de 1724, la redevance fixée en argent ne put être généralisée dans toute la France, mais c'était le mode préféré par les intendants qui, dans quelques provinces substituèrent leur propre autorité à celle de l'évêque.

Outre l'écolage et la redevance fixe, les régents avaient l'avantage du logement accordé par la communauté ; le logement de l'instituteur servant d'ailleurs en même temps de salle d'école. A la maison s'ajoutait parfois une dotation territoriale en terres, par exemple, la jouissance de trois journaux de

terre ou la faculté de nourrir des vaches ou des brebis sur le communal. Le maître d'école était en même temps chantre, bedeau, fossoyeur, sonneur, ce qui était encore pour lui la source de certains profits. Il était payé pour assister aux mariages et aux enterrements. Pendant les mois de vacances qui étaient fort longs, il pouvait essayer de louer ses services pour les travaux agricoles. Enfin, les régents étaient exempts de la corvée et d'autres impôts, de la milice, et de la charge si redoutée d'être collecteur d'impôts.

Il va sans dire que tous ces avantages ne se cumulaient pas forcément pour tous les instituteurs, mais tout cela formait généralement un revenu à peu près suffisant. Malheureusement, en dehors des tentatives faites à la suite des déclarations de 1698 et de 1724, on n'avait pu assurer au traitement des régents ce caractère de fixité qui aurait assuré leur avenir d'une façon stable. Leur salaire les faisait dépendre à la fois du curé pour leurs services d'église et des parents pour la perception de l'écolage, sans compter que l'évêque avait toujours le pouvoir de les destituer, si dans ses visites il trouvait que le maître d'école ne remplissait pas à son gré ses fonctions. Aussi les maîtres d'école se plaignaient-ils du peu de considération qui était attachée à leur qualité ; ils réclamaient la suppression de l'écolage, le logement fourni par la communauté et une pension

fixe payée par le gouvernement. Tel est le résumé du « *cahier des doléances à présenter aux États Généraux assemblés à Paris, par les instituteurs des petites villes, bourgs et villages de la Bourgogne* ».

Cependant, il y avait déjà un mouvement sérieux dans le sens d'une éducation nationale dirigée par l'État et payée par lui et par les communautés, assurant ainsi le relèvement de la situation des maîtres d'école, leur indépendance et la fixité de leur traitement. Dès le milieu du dix-huitième siècle, la tendance à la sécularisation de l'enseignement se manifestait ouvertement. Comme nous l'avons vu, les intendants cherchaient à se substituer aux évêques et y avaient déjà réussi plusieurs fois sans grandes contestations. Les projets de La Chalotais, Guyton de Morveau et Rolland étaient basés sur l'idée d'une éducation nationale et civile dirigée par l'État. Comme le dit A. Duruy « *la Révolution peut venir à présent, elle trouvera le terrain tout préparé. Son rôle est bien nettement marqué : achever la réforme commencée, élaborer un nouveau plan d'études, comprenant les trois degrés d'enseignement, rattacher l'instruction publique à l'État, réaliser enfin cette grande idée d'une éducation nationale et cependant respectueuse des droits et de la liberté d'autrui, civile sans irrégion, laïque sans fanatisme* ».

CHAPITRE II

DE 1789 A LA FIN DU DIRECTOIRE

Pour qui étudie même superficiellement l'histoire des Assemblées de la Révolution, un des caractères les plus frappants de cette époque paraît bien avoir été l'insouciance profonde des législateurs vis-à-vis des moyens d'exécution. Si les théoriciens ne manquaient pas, les hommes pratiques étaient bien peu nombreux et encore moins écoutés. Chacun semblait avoir préparé à l'avance son projet puisé le plus souvent chez les philosophes du xviii^e siècle ; ce projet était accueilli avec faveur et voté en principe, s'il correspondait à l'opinion du jour de la majorité de l'Assemblée. Parfois même il était transformé en loi et adopté article par article. Mais alors restait à le mettre à exécution et c'est à ce moment que surgissaient toutes les difficultés d'application qui avaient échappé au législateur plus sensible au principe général de la loi que soucieux des détails réellement pratiques.

Il n'y a donc pas à s'étonner que pour l'instruc-

tion primaire, on ait complètement négligé le point de vue financier. Cela s'explique d'autant mieux que sur ce point on n'avait aucune base de calcul : l'instruction populaire avant 1789 n'était point centralisée même financièrement et tirait ses revenus de sources multiples. En outre avec les biens du clergé et des émigrés et plus tard avec les assignats, on se croyait à la tête de richesses telles qu'on pensait ne jamais les épuiser. Inutile donc de s'occuper des voies et moyens que pourraient nécessiter les projets présentés. Ce n'est que très rarement que les auteurs de projets les faisaient suivre du calcul des frais d'application. Nous les mentionnerons au fur et à mesure, mais en faisant remarquer dès maintenant que la plupart de ces calculs n'étaient que très approximatifs et étaient considérés comme une chose accessoire même par ceux qui les avaient faits.

L'étude historique de la Révolution aurait donc pour nous peu d'intérêt en ce qui concerne le régime financier de l'instruction primaire, si ce n'était pas en même temps dans cette période qu'ont commencé à apparaître les grands principes qui gouvernent à l'heure actuelle notre système d'instruction primaire et qui ont amené des transformations si importantes dans les budgets de l'État, des départements et des communes.

C'est en effet la Révolution qui a affirmé le prin-

cipe que l'instruction est une dette de la nation : et c'est ce principe qui en 1889 a amené l'État à concentrer entre ses mains le budget de l'instruction primaire. L'obligation et la gratuité ont été aussi proclamées par la Convention et il y a seize ans à peine qu'ont été votées par les Chambres, les deux lois des 26 juin 1881 et 28 mars 1882, qui ont été le point de départ de profondes réformes financières. C'est enfin de la Convention que nous vient l'idée de laïcité soit des programmes soit du personnel, idée reprise et votée en 1882 et en 1886 et qui pour le personnel tout au moins n'est pas encore complètement mise à exécution. Considérés à ce point de vue, on voit quelle influence les projets même non appliqués des Assemblées de la Révolution ont eue sur le régime financier de l'instruction primaire et quel intérêt il y a pour nous à étudier cette période de notre histoire.

Suivant une classification adoptée par A. Duruy dans son livre sur l'Instruction Publique et la Révolution, on peut distinguer dans l'étude de l'instruction primaire à cette époque : LES DESTRUCTIONS, LES PROJETS ET LES ŒUVRES. Ces trois parties ne sont pas nettement séparées ; ainsi la Convention a eu elle aussi sa part dans les destructions, alors que déjà plusieurs projets avaient été proposés à la Constituante et à la Législative ; mais cette réserve faite, on peut dire que l'ordre logique qui consiste avant

de construire une maison, à démolir celle qui s'y trouvait avant et à bien faire ses plans avant de se mettre à l'œuvre, a été suivie aussi chronologiquement. Les écoles de l'ancien régime étaient déjà à peu près complètement ruinées, quand les premiers projets d'éducation ont été proposés ; et il a fallu que beaucoup de ces projets aient été présentés sans succès ou tout au moins sans être transformés en loi, pour qu'enfin la Convention se décide à faire quelque chose ; encore est-ce seulement la dernière loi votée par cette Assemblée à la veille de se séparer, la loi du 3 brumaire an iv qui mérite réellement le titre d'œuvre stable, car elle seule a été appliquée pendant plusieurs années.

Les cahiers du clergé et de la noblesse comme ceux du Tiers État s'étaient beaucoup occupés de la question de l'instruction. On y réclamait la réorganisation de l'instruction populaire d'après un plan d'ensemble et l'extension de l'enseignement à toutes les classes de la société et à l'un et l'autre sexe. Certains cahiers émettaient déjà l'idée d'une éducation nationale et d'autres demandaient la création d'un grand corps enseignant fort analogue à ce que fut plus tard l'Université.

D'une manière générale, les cahiers voulaient des améliorations mais non la destruction du système existant, car comme le disait Daunou le 27 vendémiaire an IV à la tribune de la Convention : « *En 1789*

l'éducation était vicieuse, sans doute, mais elle était organisée ». Plusieurs autres rapports de membres de la Convention ont apporté le même témoignage en faveur de l'état de l'instruction avant 1789. La Constituante trouva donc naturellement qu'il n'y avait pas urgence à réformer l'organisation de l'instruction primaire. Aussi réserva-t-elle soigneusement la question pour s'occuper de travaux qui lui paraissaient plus importants. Elle préféra maintenir et même encourager le *statu quo* et le 13 octobre 1790 elle supplia le roi d'ordonner que les rentrées dans les différentes écoles publiques se fissent comme à l'ordinaire. Et cependant le 25 septembre 1791, quelques jours seulement avant que l'Assemblée Constituante ne fit place à la Législative, Talleyrand montait à la tribune pour déplorer « *la décadence rapide et presque spontanée* » des établissements scolaires dans toute la France et demandait à ses collègues de voter immédiatement quelques décrets provisoires et de créer promptement des écoles pour l'un et l'autre sexe.

Quelles sont donc les causes de cette décadence des écoles en 1791 et comment peut-on l'expliquer alors que nous venons de voir la Constituante si favorable à maintenir l'organisation du système scolaire antérieur à 1789 ? C'est que ce système était intimement rattaché à l'organisation politique et économique de l'ancien régime et surtout à l'Église qui lui fournissait ses principales ressources et la

majeure partie de son personnel. Aussi sans toucher directement à l'instruction publique, la Constituante arriva-t-elle à la désorganiser presque complètement en supprimant les revenus de son budget et en lui enlevant le plus grand nombre de ses maîtres.

Le premier coup fut porté à l'ancien régime scolaire dans la nuit du 4 août 1789. L'article 5 d'un des décrets votés à ce moment d'enthousiasme général des trois ordres, stipulait que « *les dîmes de toute nature et les redevances qui en tiennent lieu* », sont abolies, sauf à aviser aux moyens de subvenir d'une autre manière aux dépenses qu'elles servaient à payer et notamment à l'entretien des écoles. « *Et cependant, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu et que les anciens possesseurs soient entrés en jouissance de leur remplacement, l'Assemblée Nationale ordonne que lesdites dîmes continueront d'être perçues suivant les lois et en la manière accoutumée.* » Cette disposition transitoire ne put être appliquée complètement, le peuple des campagnes refusant dans beaucoup d'endroits de payer des droits que l'Assemblée avait reconnu être d'abusifs privilèges. Elle fut d'ailleurs abrogée par le décret du 22 avril 1790, qui décida qu'à compter du 1^{er} janvier 1791, les dîmes de toutes espèces cesseraient d'être perçues. Le budget de l'instruction populaire perdait ainsi une de ses plus importantes ressources. En même temps les

seigneurs qui se voyaient supprimer leurs droits féodaux, qui étaient pour eux une source de profits, avaient tendance à revenir sur les libéralités qu'ils avaient faites autrefois en faveur des écoles ou tout au moins se trouvaient dans l'impossibilité d'en faire de nouvelles.

Le 2 novembre 1789, les biens du clergé étaient « *mis à la disposition de la nation* ». Le même décret déjà cité du 22 avril 1790 « *concernant l'administration des biens déclarés à la disposition de la nation* » décidait que ces biens seraient administrés par les directoires des départements et des districts, mais que, par exception, les « *collèges et maisons d'institution et d'étude, administrés par des ecclésiastiques ou des corps séculiers continueront comme par le passé, et jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonnée par le Corps législatif d'administrer les biens dont ils jouissent* ».

Le décret ajoutait « *durant la présente année seulement* » et le 10 décembre 1790, l'Assemblée Nationale ajoutait à la liste, dressée le 5 novembre précédent, des biens qui seraient immédiatement vendus, ceux des séminaires, des collèges et autres établissements d'instruction.

D'un autre côté en février 1791, la Constituante supprimait les octrois municipaux sur le produit desquels beaucoup d'écoles jouissaient de rentes constituant souvent le plus clair de leur revenu.

Toutes ces mesures suffisaient pour amener la ruine dans le budget de l'instruction primaire. Ce budget tirait, en effet, ses principales recettes des municipalités dans une certaine mesure et de l'Église pour la plus grande part. Aussi, avant même leur dissolution légale, les corporations enseignantes se trouvaient dans l'impuissance de subsister et par suite de remplir leur office. C'est ce que constatait Taine dans son livre si documenté sur la Révolution, « *Privées de leurs rentes, comment tant de communautés vont-elles soutenir leurs écoles, leurs hospices, leurs asiles ? Même après le décret qui, par exception et provisoirement ordonne qu'on leur tienne compte de tout leur revenu, toucheront-elles ce revenu, maintenant qu'il est perçu par une administration locale dont la caisse est toujours vide et dont les intentions sont presque toujours hostiles ? Visiblement tous les établissements de bienfaisance et d'éducation dépérissent depuis que les services distincts qui les alimentaient viennent se confondre et se perdre dans le lit desséché du Trésor public.* »

A côté de tous ces décrets tarissant les ressources de l'instruction primaire, vient un second ordre de lois qui vont disperser le personnel. Le 12 juillet 1790, l'Assemblée vote la *Constitution civile du clergé* à laquelle tous les membres du clergé devaient adhérer par serment. Or, comme ce serment avait été défendu par le pape, les prêtres se trouvèrent ainsi placés entre la soumission à l'Assemblée ou au chef de

leur religion qui considérait le décret du 12 juillet 1790 comme schismatique. Le décret du 22 mars 1790 vint bientôt imposer le serment civique non seulement aux évêques et aux curés, mais à tous les membres de l'enseignement même laïcs. « *Nul agrégé, disait l'article 3 de ce décret, et en général nul individu ne sera appelé à exercer, et nul professeur ne pourra continuer aucune fonction ou remplir aucune place dans les établissements appartenant à l'instruction publique dans tout le royaume, qu'auparavant il n'ait prêté le serment civique, et, s'il est ecclésiastique, le serment des fonctionnaires publics ecclésiastiques.* » Le 17 avril 1791, un nouveau décret déclarait déchus de leurs fonctions tous les membres de l'enseignement, qui n'auraient pas prêté serment et ordonnait leur remplacement par les soins des directoires de département. Les maîtres d'école relevant pour la plupart de l'Église, soit comme prêtres, soit comme membres de corporations religieuses, le plus grand nombre refusèrent de prêter serment et les élèves furent retirés par les parents catholiques des établissements où enseignaient les prêtres assermentés ou les nouveaux maîtres.

Malgré toutes les réserves faites en faveur de l'instruction publique, dans tous ses décrets, l'Assemblée Constituante en cherchant à détruire tous les abus de l'ancien régime et en s'attaquant à l'Église, avait réussi en même temps à supprimer presque toutes

les ressources du budget scolaire et à disperser le personnel des maîtres d'école. Avant de se séparer, l'Assemblée Nationale posa dans la nouvelle Constitution des 3-14 septembre 1791 le principe de la réorganisation de l'instruction publique en visant spécialement l'instruction élémentaire. Elle déclarait qu' *« il sera créé et organisé une instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes et dont les établissements seront distribués graduellement dans un rapport combiné avec la division du royaume »*.

A l'Assemblée Législative revenait donc la tâche de créer ce système scolaire posé seulement en principe par la Constituante. Nous verrons tout à l'heure en étudiant les divers projets qui lui furent soumis qu'elle ne fit rien pour organiser ce régime nouveau, réclamé de tous côtés par les populations. Elle n'agit pas beaucoup plus pour arrêter la décadence des anciennes écoles. Les cris des établissements d'enseignement dépouillés et des maîtres privés de leur traitement venaient à chaque instant retentir aux oreilles de la Législative et de son Comité d'instruction publique. Il s'échappait de toutes parts comme un concert de plaintes. Tous réclamaient leurs honoraires et le paiement d'un arriéré considérable.

Devant ces réclamations universelles qu'il était bien difficile de repousser, puisque, de l'aveu même

du rapporteur Gausserand, c'était à l'État, qui s'était emparé du revenu des écoles, à pourvoir maintenant à leur entretien, l'Assemblée Législative se décida à voter d'urgence un crédit de 200.000 livres, c'était une goutte d'eau dans un incendie et cela n'arrêta guère la décadence de l'instruction publique.

La LÉGISLATIVE allait d'ailleurs porter un nouveau coup de pioche dans le vieil édifice déjà bien ébranlé. Le 18 août 1792, l'Assemblée « *considérant qu'un État vraiment libre ne doit souffrir dans son sein aucune corporation, pas même celles qui, vouées à l'enseignement public, ont bien mérité de la patrie* » déclare « *éteintes et supprimées toutes les corporations religieuses et congrégations séculières d'hommes et de femmes, ecclésiastiques ou laïques* ». Les membres des congrégations employés dans l'enseignement étaient invités à en continuer l'exercice à titre individuel, jusqu'à son organisation définitive, sous peine de se voir privés de la moitié du traitement qui leur aurait été accordé (article 6). Quant aux biens formant la dotation des corporations, les immeubles réels seraient vendus et les autres administrés au nom de l'État.

Toutefois, l'article 2 du Titre II exceptait de l'aliénation jusqu'à la réorganisation de l'instruction publique les bâtiments et jardins à l'usage des collèges encore ouverts en 1789. Ce décret d'août 1792 frappa surtout les écoles d'instruction élémentaire, qui malgré toutes les mesures prises par la Constituante

avaient encore assez bien résisté dans certaines régions grâce à la rétribution scolaire, aux subventions en nature et au casuel de l'Église assermentée.

Avec ces faibles ressources, des maîtres d'école avaient pu subsister et continuer à donner l'instruction à une petite partie des enfants. La suppression des congrégations et la confiscation de leurs biens supprimait toute espèce d'instruction pour les filles, les religieuses étant à peu près seules à leur donner l'enseignement élémentaire.

Le décret du 18 août 1792 n'était, en somme, que la consécration officielle et législative d'un état de choses existant en fait dans toutes les communes où les clubs avaient déjà fait fermer les écoles considérées comme suspectes.

La CONVENTION eut, elle aussi, sa part dans la destruction de l'ancien système scolaire. Après avoir déclaré le 14 février 1793, que « *la vente des biens des établissements d'instruction publique continuerait à être suspendue, conformément aux décrets rendus par l'Assemblée Constituante* », la Convention Nationale décrétait le 8 mars suivant la vente de tous les biens formant la dotation des collèges, des bourses et de tous autres établissements d'instruction publique français. Là était la mesure de destruction. Mais en même temps ce décret constituait aussi une œuvre de conservation. D'après l'article 5 étaient exceptés de la vente « *tous les bâtiments servant ou pouvant servir*

à l'usage des collèges et de tous autres établissements de l'instruction des deux sexes, les logements des instituteurs, professeurs et élèves, etc. Bien plus les corps administratifs étaient tenus de « *faire procéder aux réparations urgentes, nécessaires pour prévenir la ruine et la dégradation des bâtiments réservés* ».

Enfin, déclaration importante, le décret mettait à la charge de la nation les traitements des professeurs et instituteurs. Le maximum de ces traitements était fixé par l'article 10 du décret à 1500 livres dans les villes au dessous de trente mille âmes et à 2000 livres dans les villes plus importantes. Les traitements devaient être payés tous les trois mois par les receveurs de district sur les ordonnances des directoires.

Ce décret donnait le dernier coup de grâce à l'organisation ancienne de l'instruction publique, et à tout ce qui pouvait rappeler le régime d'avant 1789, mais en revanche il conservait ce qui était maintenant purifié de toute attache avec le passé : les bâtiments et les jardins ; et organisait à grands traits un système nouveau basé sur l'idée d'une éducation nationale dirigée et payée par l'État.

« *Donc, comme le dit A. Duruy et pour conclure avec lui, les titres sur lesquels reposait depuis tant d'années la fortune des écoles étaient anéantis ; détruit aussi le riche patrimoine qu'elles tenaient de la munificence des princes, des évêques, de quelques grandes maisons, en*

partie même de leurs propres membres et qu'elles avaient lentement accru. Toutes ces fondations, dues pour la plupart au sentiment chrétien, allaient se perdre dans le gouffre où tant d'autres richesses avaient déjà disparu. Mais par une compensation dont les effets devaient singulièrement se faire attendre, l'éducation de la jeunesse était placée parmi les services que l'État rétribue directement. L'État devenait enseignant. Ici finit l'ancien régime scolaire. »

Nous entrons maintenant dans l'étude des projets présentés aux diverses assemblées de la Révolution, mais surtout à la Convention. Ces projets étaient souvent très vastes et embrassaient beaucoup d'autres sujets que l'instruction primaire. Nous nous bornerons donc à analyser les plus importants qui ont eu une influence réelle sur la législation postérieure et même, comme nous l'avons déjà fait remarquer, sur la législation de ces dernières années où ont été mis en pratique les grands principes d'éducation nationale, d'obligation, de gratuité et de laïcité qui dominant aujourd'hui l'instruction primaire et son régime financier.

Un des premiers projets que l'on puisse citer est celui de l'oratorien Paris qui réclamait l'instruction obligatoire, gratuite à tous les degrés pour les indigents, et allouait aux instituteurs un traitement de 1600 livres.

Un autre plan sur l'organisation des écoles publi-

ques eut un retentissement beaucoup plus grand grâce au nom de son auteur : ce fut le « Travail sur l'éducation publique » trouvé dans les papiers de Mirabeau après sa mort et publié par Cabanis.

Dans une société bien ordonnée, l'enseignement devrait être abandonné à l'initiative privée, l'État ne devant s'occuper de l'instruction que pour en protéger les progrès. Donc liberté de l'enseignement en principe. Mais, comme dans les circonstances actuelles, si l'éducation n'était pas dirigée d'après des vues nationales, il pourrait en résulter plusieurs inconvénients graves et menaçants pour la liberté, c'est à l'Assemblée Nationale qu'il appartiendra de constituer les écoles et de déterminer immédiatement tout ce qui peut influer à l'avenir sur la formation de l'instruction publique.

Mirabeau n'est pas partisan de l'obligation ni de la gratuité, « *La société ne peut, d'après lui, exiger de chacun que les sacrifices nécessaires au maintien de la liberté et de la sécurité de tous* ». Il considère l'enseignement comme un genre de commerce dans les transactions duquel l'État doit autant que possible éviter de s'ingérer. Ce n'est donc pas de l'État qu'il faut faire dépendre le corps enseignant, aucun pouvoir permanent ne devant avoir entre les mains « une arme aussi redoutable que l'éducation ». En conséquence, les maîtres d'école seront nommés sur la présentation de la commune par le Directoire de

district qui, étant soumis à l'élection, représentait véritablement la Nation, seul juge naturel. C'était livrer l'enseignement aux fluctuations de l'opinion publique et aux passions politiques.

Le maître d'école était autorisé à recevoir une rétribution de ses élèves ; en outre il était appelé à obtenir des récompenses, fixées et distribuées par le Directoire du Département, dans le cas où il se distinguerait dans l'enseignement, et spécialement dans l'enseignement des principes de la morale. C'était le département, qui devait également payer sur ses fonds, l'entretien des écoles pour lesquelles il était alloué un crédit de 100 à 200 livres par école.

Le plan de Mirabeau, très libéral dans le principe, avait été forcé de tenir compte dans le projet de décret qui en était la résultante, des circonstances dans lesquelles se trouvait alors la France. Néanmoins on ne croyait pas encore qu'il fut nécessaire d'établir l'obligation scolaire, estimant que les citoyens seraient trop heureux de profiter des bienfaits de l'instruction. Mirabeau ne jugeait même pas utile d'offrir gratuitement cette instruction.

Le projet Talleyrand qui fut soumis à l'Assemblée Constituante au milieu de septembre 1791 introduisait la gratuité, mais on n'y parlait pas encore de l'obligation, ne mettant pas en doute l'empressement des parents à envoyer leurs enfants dans les

nouvelles écoles qu'on projetait d'établir. Les mesures d'organisation financière se bornaient dans ce projet à graduer les traitements des instituteurs entre un minimum de 400 livres et un maximum de 1.000 livres. Tout maître d'école primaire devait avoir après vingt ans d'exercice une retraite égale à son traitement.

Quant à l'indication des ressources à trouver pour la construction des écoles, pour leur entretien et pour le paiement des traitements, il n'en était pas question. Il suffisait, semblait-il, d'avoir établi le principe « *l'enseignement des écoles primaires est une dette qui sera acquittée entièrement par la société* ».

Le plan Talleyrand ne fut pas adopté et son auteur voulant quand même remédier à la situation lamentable de l'instruction primaire, pressa vivement l'Assemblée Nationale à la veille de se séparer, de voter quelques décrets provisoires. Mais ses efforts furent inutiles, le projet Talleyrand fut renvoyé par la Constituante à la Législative sur la proposition de Buzot que « *le mieux est de ne rien faire, quand on n'a pas le temps de bien faire* ».

Dès le début, l'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE décréta le 14 octobre 1791 l'établissement d'un Comité de l'instruction publique de vingt-quatre membres où figuraient Lapepède, Carnot, Condorcet, Arbogast, Romne. Ce fut ce comité qui prescrivit l'enquête scolaire de 1791-92 dont nous avons déjà parlé.

Condorcet chargé de présenter un projet par l'Assemblée qui n'avait pas accepté le plan Talleyrand, déposa son rapport les 20 et 21 avril 1792.

Ce rapport fut imprimé et distribué ; la déclaration de guerre à l'Autriche qui date du 20 avril 1792 et les événements qui se précipitèrent ne permirent pas d'en entamer la discussion. Cependant ce projet n'en est pas moins un des plus importants, car les idées de Condorcet furent reprises par la Convention et passèrent cette fois dans le domaine législatif.

Le projet Condorcet embrassait toute l'instruction publique. Il devait y avoir cinq degrés : le premier était formé par les écoles primaires et le second par les écoles secondaires correspondant à peu près à notre enseignement primaire supérieur actuel. D'après les articles 10 et 11, il devait y avoir une école primaire et un instituteur « dans tous les villages qui ont depuis quatre cents jusqu'à quinze cents habitants ». Pour les villages au-dessous de quatre cents habitants, et les habitations dispersées et éloignées de plus de mille toises d'une école, il y aura une école et un instituteur par arrondissement comprenant depuis quatre cents jusqu'à quinze cents habitants. C'est ce système, passablement compliqué, que nous verrons adopté par le décret du 30 mai 1793. L'instruction devait être gratuite à tous les degrés et c'était l'État qui en supporterait la charge.

Aussi l'Assemblée Législative réclama un aperçu des frais que pourrait coûter le plan Condorcet. Ce fut Romne qui se chargea de ce travail, et disait le rapporteur : « *un homme accoutumé comme lui à manier le calcul pouvait espérer atteindre une exactitude suffisante* ». Il estimait, en se basant sur le nombre de villes et la population des campagnes par lieues carrés que le nombre des écoles serait d'environ 31.000 et qu'elles coûteraient 15 millions, sans d'ailleurs expliquer à la suite de quelles opérations arithmétiques, il avait bien pu déduire cette dépense de quinze millions du nombre des écoles. D'ailleurs là n'était pas le point intéressant. Le voici : En supposant que les enfants formeraient le dixième de la population, on aurait ainsi 2.700.000 élèves coûtant à l'Etat 5 livres 10 sous par an et si ces enfants restaient cinq ans dans les écoles, « *il n'en coûtera au Trésor qu'environ 28 livres pour donner à un citoyen toutes les connaissances indispensables.* »

Quant aux dépenses des écoles secondaires, c'est-à-dire de l'enseignement primaire supérieur, elles ne devaient pas dépasser 2.300.000 livres pour 135.000 enfants ; cela ne faisait donc que 17 livres pour chacun, avait bien soin d'ajouter le rapport. Les frais de premier établissement des écoles et leur entretien étaient mis à la charge des communes

L'Assemblée Législative se sépara sans avoir rien voté et en laissant cette charge à la Convention,

comme elle l'avait reçu elle-même de la Constituante.

Quelque jugement que l'on puisse porter sur la Convention, on ne peut nier qu'une de ses grandes préoccupations fut l'instruction publique. On peut même dire que ce fut son plus grave souci après les finances et l'armée. On peut comparer les dates principales de l'histoire sanglante de la Convention avec celles des décrets ou des discussions sur l'instruction publique et on verra que jamais cette assemblée ne perdit longtemps de vue la réorganisation de l'enseignement populaire.

Les deux assemblées précédentes « *sans porter aucune loi organique d'instruction publique avaient consommé tant de ruine et laissé à leurs successeurs le terrain si déblayé, que la passion de faire du neuf si commune à cette époque, trouvait carrière à s'exercer* » (V. Pierre, *L'Ecole sous la Révolution*).

La Convention se lança avec ardeur dans cette voie. Dès le mois d'octobre 1792, elle formait un comité de 24 membres ; ce comité était rééligible à des périodes très rapprochées. Aussi y passa-t-il plus de 125 députés. Presque chacun avait son projet en poche et l'analyse de ces divers plans d'instruction exigerait plusieurs volumes.

Le Comité de l'instruction publique prit pour base de son travail le projet Condorcet. La Convention avait décidé très sagement de ne s'occuper d'abord

que des écoles primaires et de se faire présenter un rapport spécial à ce sujet. Ce fut Chénier qui lut le rapport et le projet de décret. Un seul article fut adopté, ainsi conçu : « *Les écoles primaires formeront le premier degré d'instruction. On y enseignera les connaissances rigoureusement nécessaires à tous les citoyens. Les personnes chargées de l'enseignement dans les écoles s'appelleront instituteurs.* » Le projet fut repris le 18 décembre par Lanthenas. La discussion en fut très vive, et finalement interrompue par Marat qui fit voter l'impression des discours pour s'occuper d'objets plus importants. Il s'agissait de « rendre justice à des bataillons de patriotes indignement vexés par les généraux ».

De nombreux projets furent ensuite soumis à la Convention, notamment par Michel-Edme Petit, Leclerc, Romne, Rabaud-Saint-Etienne, Arbogast, Jean-Bon-Saint-André et surtout Bancal dont les idées se retrouvèrent dans les décrets de 1795. Tous ces projets furent peu ou pas discutés et simplement renvoyés au Comité d'instruction publique. Le Comité d'instruction publique paraissait laisser sommeiller tous ces plans de réorganisation, quand brusquement Barrère au nom du Comité de Salut Public, vint faire voter par la Convention silencieuse le décret du 30 mai 1793. Ce décret proclamait qu'il y aurait « *une école primaire dans tous les lieux qui ont depuis 400 jusqu'à 1500 individus* » et remettait à l'or-

dre du jour le projet de décret présenté par le Comité d'instruction publique.

Le 26 juin 1793, Lakanal donnait lecture d'un projet de décret qui avait été préparé au nom de la Commission d'instruction publique par Daunou, Sieyès et Lakanal.

Ce projet n'avait ni les proportions ni les aperçus philosophiques des plans de Mirabeau, de Talleyrand et de Condorcet, mais il était beaucoup plus modéré et plus pratique. La liberté de l'enseignement y était hautement proclamée. « *La loi, disait l'article 41, ne peut porter aucune atteinte au droit qu'ont les citoyens d'ouvrir des cours et écoles particulières et libres sur toutes les parties de l'instruction et de les diriger comme bon leur semble.* » Il devait être établi une école par mille habitants. Dans les lieux où la population est dispersée, il pourra y avoir un instituteur adjoint ; au contraire, dans les bourgs, une seconde école n'est établie qu'au delà de 2000 habitants. Le projet tenait ainsi compte des circonstances locales.

Quant aux dépenses devant en résulter, ce n'est que postérieurement en floréal an III et pour répondre « aux calculs intéressés de la malveillance ou d'un patriotisme irréfléchi », que Lakanal se décida à en fournir un aperçu montant à une soixantaine de millions. Deux des adversaires de ce plan en avaient estimé le coût à des sommes différentes,

Lequinio à 40 ou 50 millions pour les écoles primaires et Léonard Bourdon à 7.650.000 pour les 225 écoles primaires de chacun des 83 départements. Les écarts énormes entre ces chiffres montrent qu'ils étaient absolument fantaisistes et ne reposaient sur aucune base sérieuse.

Le projet de Lakanal fut dénoncé au club des Jacobins comme l'œuvre du « perfide » Sieyès et se trouva implicitement rejeté devant l'accueil enthousiaste fait à l'écrit posthume de Le Pelletier de Saint-Fargeau.

Ces témoignages unanimes d'admiration pour une œuvre somme toute assez médiocre, très peu pratique et fort coûteuse, étaient dûs uniquement à la mort tragique de l'auteur et à l'autorité de Robespierre et de Danton. La dépense devait être énorme avec un projet consistant à élever et entretenir en commun tous les enfants et, par suite, à supporter pour plusieurs millions d'élèves les frais de nourriture, de vêtement et de logement.

Des voies et moyens on ne se préoccupait guère et Danton déclarait : « *La plus grande objection est celle de la finance, mais j'ai déjà dit qu'il n'y a point de dépense réelle là où est le bon emploi pour l'intérêt public et j'ajoute ce principe que l'enfant du peuple sera élevé aux dépens du superflu des hommes à fortune scandaleuse* ». Fort heureusement la Convention se borna à voter le 13 août 1793, le principe de l'instruction en com-

mun, en y introduisant toutefois la faculté pour les familles de conserver leurs enfants à la maison paternelle. Ce décret fut d'ailleurs rapporté par la Convention elle-même, le 19 octobre 1793, sur la demande du même député Léonard Bourdon qui en avait été le rapporteur deux mois avant.

On revient alors au décret du 30 mai 1793, et on le complète par les décrets des 21, 26, 28 et 30 octobre 1793, votés tous sur la proposition de Romne.

Il devait y avoir une école primaire par groupe de 400 à 1500 habitants. C'était là un système qui allait entraîner dans les plus grandes difficultés d'application, car comment faire ce groupement sans procéder par une division arbitraire, qui choquait les habitudes et les droits acquis. « *Telle commune, écrit M. V. Pierre, avait eu jusque-là une école, qui s'en trouvait dépouillée au profit d'une commune voisine ; telle autre obtenait l'école parce qu'elle était plus centrale et non pas à raison de son importance propre, et c'était à la commune la plus faible en population, que, par des hasards de situation, des communes beaucoup plus peuplées devraient envoyer leurs enfants* ».

Les instituteurs devenaient fonctionnaires de l'État, ils étaient nommés sans autre condition que de justifier de leur bonne conduite et de leur civisme, pour être inscrit sur la liste des candidats à examiner. Étaient exclus de l'enseignement les nobles, les ministres d'un culte quelconque, les religieuses et

même les maîtresses d'école qui auraient été nommées dans les anciennes écoles par des ecclésiastiques ou des nobles. Le minimum du traitement était fixé à 1200 livres et payé par l'Etat. L'enseignement était gratuit et public. Les frais de premier établissement, d'ameublement et d'entretien, étaient mis à la charge de tous les habitants de l'arrondissement de l'école.

Quelques jours après le vote de ces décrets, la Convention en ordonnait la revision sur la proposition de leur inspirateur lui-même, Romne. Une commission de six membres fut chargée de la revision, concurremment avec le comité d'instruction publique. Mais tandis que le comité se prononçait pour le projet Romne, légèrement modifié, la commission avait adopté le projet d'un de ses membres, Bouquier, et proposait à la Convention de se déjuger encore une fois pour admettre un système tout à fait nouveau.

Les deux projets étaient complètement opposés. Romne était partisan du monopole et de l'omnipotence de l'État en matière d'instruction publique. Bouquier proclamait au contraire la liberté de l'enseignement et n'excluait du droit d'enseigner aucune catégorie de citoyens. Fourcroy et Thibaudau parlèrent en faveur du projet Bouquier et contre la théorie de l'État enseignant. Ils invoquèrent contre Romne les frais que devait entraîner l'a-

doption de son plan et que Thibaudeau estimait à plus de 100 millions. A la suite d'une vive discussion, ce fut le projet Bouquier qui l'emporta et devint le décret du 29 frimaire an II. Les instituteurs étaient salariés par l'Etat à raison de vingt livres par élève et par an pour les instituteurs, et de quinze livres pour les institutrices ; dans certains cas on leur allouait un traitement fixe de 500 livres, mais les parents eux-mêmes n'avaient rien à payer. Il était même défendu aux instituteurs sous peine de destitution de prendre aucun de leurs élèves en pension, de donner aucune leçon particulière, ni de recevoir des citoyens aucune espèce de gratification. En pratique il devint très difficile de trouver des instituteurs, le traitement qu'on leur offrait n'étant pas souvent payé et étant d'ailleurs devenu dérisoire avec la baisse des assignats.

La principale innovation du décret du 29 frimaire an II fut l'introduction du principe de l'obligation dans notre régime scolaire. Le mot de liberté avait été répété tant de fois depuis le commencement de la Révolution qu'aucun des projets précédents (sauf toutefois celui de Romme du 20 octobre 1793, qui n'avait pas d'ailleurs été voté sous cette forme) n'avait soutenu la théorie de l'obligation.

Le texte primitif du décret du 29 frimaire an II avait laissé aux parents la faculté d'envoyer ou non leurs enfants aux écoles. Mais quand vint le jour

de la discussion publique, Danton s'écria « *qu'il était enfin temps de rétablir ce grand principe qu'on semble trop méconnaître : que les enfants appartiennent à la République avant d'appartenir à leurs parents* ». Et son influence jointe à celle de Robespierre fit passer l'amendement Charlier qui introduisait dans l'article 6 de la loi, l'obligation scolaire.

Le décret du 29 frimaire an II resta en vigueur près d'une année jusqu'à la loi du 27 brumaire an III. L'état troublé de la France empêcha d'ailleurs en grande partie son application.

Quelques jours avant le vote de cette loi, la Convention rendait le 9 brumaire an III un décret relatif à l'établissement des écoles normales. On attribuait alors avec raison le discrédit qui frappait les écoles à l'incapacité manifeste de la plupart des instituteurs. Une enquête sommaire, qu'avait eu à faire le comité d'instruction publique sur l'ordre de la Convention, quelques jours après thermidor, avait confirmé dans cette triste conviction.

Le décret du 9 brumaire an III fondait à Paris une école normale qui eut d'ailleurs d'illustres professeurs. Cette école normale devait former des instituteurs instruits qui répandus, ensuite dans toute la France, créeraient à leur tour dans leur district respectif, des écoles normales sur le modèle de celle de Paris. Le but était donc excellent et le décret du 9 brumaire an III est l'origine de nos écoles norma-

les actuelles. Malheureusement l'école fut fermée trois mois après son ouverture. Les 1400 élèves avaient été choisis sans examen ; libres de suivre ou non les cours, ils les négligèrent et furent même l'occasion de troubles.

Il y avait aussi trop de distance « entre les connaissances très étendues des professeurs et les notions très resserrées d'une grande partie des élèves ». Malgré sa durée si éphémère, cette école greva le budget de 1.800.000 livres. La Convention avait en effet alloué à chaque élève un salaire de 1200 livres. Il est vrai que ces 1200 livres étaient payés en assignats et que les élèves se plaignaient de la cherté des vivres et de l'insuffisance de ce traitement.

C'est à l'influence de LAKANAL, qu'est due la loi du 27 brumaire an III comme celle du 9 brumaire sur l'école normale. Cette loi du 27 brumaire était empruntée en grande partie au projet que Lakanal avait présenté le 26 juin 1793 et que nous avons analysé déjà. Elle accomplissait certainement un progrès et assurait aux instituteurs un meilleur sort en leur donnant un traitement fixe de 1200 et 1500 livres pour les instituteurs et 1000 et 1200 livres pour les institutrices et surtout en introduisant le principe d'une retraite qui mettra leur vieillesse à l'abri du besoin.

C'était là une excellente disposition qui ne fut appliquée et réglementée que longtemps après la

Révolution. Elle constitue la juste rémunération de longs services rendus au pays mais entraîne aujourd'hui dans des dépenses indéfiniment croissantes.

L'obligation, soutenue par Leflot, ne fut pas admise dans la loi, seulement les jeunes gens qui n'auront pas fréquenté les écoles primaires seront examinés, en présence du peuple, et s'ils n'ont pas les connaissances nécessaires à des citoyens français, ils seront écartés de toutes les fonctions publiques. Le principe d'obligation ne reparut plus ensuite que dans un projet de loi en 1848 et ne fut voté définitivement qu'en 1882.

Encore l'obligation telle qu'elle existe aujourd'hui ne doit pas être confondue avec celle du décret du 29 frimaire an II. Ce que l'on a rendu obligatoire le 28 mars 1882, c'est l'instruction primaire en elle-même, avec la faculté pour les parents de la donner eux-mêmes à leurs enfants ou de la leur faire donner dans des écoles privées ; au contraire, ce que l'article 6 du décret de frimaire II rendait obligatoire, c'était la fréquentation même de l'école. Le système actuel avec l'examen prescrit par l'article 16 de la loi de 1882 pour les enfants recevant l'instruction dans leurs familles se rapproche donc beaucoup plus du principe d'examen de la loi du 27 brumaire an III que de l'école obligatoire du décret du 29 frimaire an II.

Avant de se séparer, la Convention vota sur l'ini-

tiative de Daunou la loi du 3 brumaire an IV dont le titre premier seul traitait des écoles primaires. La principale innovation au point de vue financier était la suppression de la gratuité et du traitement fixe pour les instituteurs. L'article 8 décidait que les instituteurs recevraient de chacun de leurs élèves une rétribution annuelle, qui sera fixée par l'administration du département. La municipalité pourra exempter un quart des élèves, pour cause d'indigence. Il sera fourni en outre au maître d'école un local pour son logement et pour recevoir les élèves, et un jardin attenant à ce local ; à défaut de ce logement et de ce jardin, les administrations du département pouvaient allouer une indemnité. Enfin les représentants en mission dans les départements ayant constaté l'inertie et l'impuissance des municipalités à l'égard de l'instruction primaire, le décret centralisait l'action entre les mains de l'administration départementale. C'était à elle de déterminer le nombre et l'emplacement des écoles, l'article premier s'étant borné à dire qu'il serait établi dans chaque canton une ou plusieurs écoles primaires.

On a reproché à cette loi du 3 brumaire an IV d'être une loi de réaction et d'abandonner les principes de gratuité et d'obligation proclamés par la convention dans les précédents décrets. Au lieu d'arriver à une école par commune, on en réduisait le nombre considérablement, en le fixant vaguement

à une ou plusieurs par canton. Sur tous ces points évidemment, on revenait en arrière, même par rapport au régime antérieur à 1789 où, de l'avis même de l'inspirateur de la loi, Daunou, les écoles étaient beaucoup plus nombreuses et où la gratuité était bien plus largement appliquée. Mais il ne faut pas oublier pour juger le décret du 3 brumaire an IV, qu'aucune des lois antérieurement votées n'avait pu être mise sérieusement en pratique, par suite de l'état troublé de la France et aussi faute de ressources. Ne pouvant plus viser à faire grand, Daunou résolut de faire une loi pratique et surtout peu coûteuse pour les finances de l'État.

Deux jours après le vote de cette loi, la Convention se séparait laissant au DIRECTOIRE le soin de l'appliquer.

Nous empruntons à l'article Convention du Dictionnaire de Pédagogie les conclusions que l'on peut tirer de l'œuvre scolaire de la Convention. « *En résumé, si nous restons sur le terrain de l'instruction primaire, nous devons reconnaître que la convention a remué beaucoup d'idées, qu'elle a eu de grandes intentions et de nobles espérances, mais qu'en définitive les résultats pratiques obtenus ont été presque insignifiants. Pour trouver des créations durables, il faut les chercher en d'autres parties du vaste champ de l'instruction publique : c'est qu'il était moins difficile, à cette époque de luttes ardentes, d'éveiller des sympathies communes pour la*

fondation de quelque grand établissement scientifique ou artistique que d'amener des esprits si profondément divisés à s'entendre pour l'organisation d'une simple école primaire ».

A ces causes d'insuccès nous pouvons ajouter l'insouciance profonde des auteurs de projet vis-à-vis des dépenses qui en résulteraient et le manque presque complet de ressources financières pour payer les instituteurs et mettre à exécution les lois votées par la Convention.

Nous avons relativement peu de chose à dire sur la période du DIRECTOIRE ; aucune loi nouvelle importante n'a été votée pendant ces quatre années, et nous n'avons presque aucun renseignement financier sur l'exécution de la loi du 3 brumaire an IV qui fut appliquée sous le directoire ; nous allons voir d'ailleurs que ce n'est que très incomplètement que cette loi pût être mise en pratique. De nombreux débats eurent lieu en effet, soit pour l'exécution de la loi de brumaire soit pour sa transformation.

On avait compté beaucoup comme bâtiments scolaires sur les anciens presbytères, mais la plupart avaient été vendus. Le 25 fructidor an V le conseil des Cinq Cents « *considérant qu'il est instant de conserver toutes les ressources dont la nation a besoin pour l'organisation définitive de l'instruction* » avait pris la résolution de surseoir à la vente de tous les édifices con-

nus sous le nom de collèges, maisons d'écoles et généralement de tous les bâtiments et dépendances servant et ayant servi à l'enseignement public ». Malgré cela, les locaux étaient très difficiles à trouver et les municipalités se soucièrent peu de faire les dépenses suffisantes.

Du reste les maîtres manquaient encore plus que les salles d'école. C'est un fait constant déploré par tous les orateurs des Conseils du Directoire à chaque débat sur l'instruction primaire. Une des principales causes de cette pénurie d'instituteurs était certainement le défaut de traitement. Les instituteurs ne pouvaient subsister que par le paiement de la rétribution scolaire par de nombreux élèves. Or ces élèves faisaient eux aussi défaut. La nouvelle législation scolaire avait supprimé l'enseignement religieux et à cette époque il y avait un grand mouvement en faveur de la religion, et même sans l'existence de ce retour vers le catholicisme, il aurait fallu tenir compte des traditions des parents qui avaient l'habitude d'envoyer leurs enfants à l'école autant pour y apprendre le catéchisme que la lecture et l'écriture. Aussi les parents préféraient-ils les écoles libres qui se rouvraient de toutes parts et contre lesquelles le Directoire multipliait les mesures de surveillance et même de police.

Certains projets oubliaient complètement que la liberté de l'enseignement avait été hautement pro-

clamée par l'article 300 de la Constitution. En ventôse an VI pour remédier à l'insuffisance du traitement des instituteurs, insuffisance provenant du petit nombre de leurs élèves, Roger-Martin proposait de contraindre toutes les familles à payer la rétribution scolaire, qu'elles profitent ou non de l'enseignement officiel. Le projet de Roger-Martin ne fut toutefois pas adopté par le Conseil des Cinq-Cents.

Si injuste qu'il paraisse au premier abord, il n'est d'ailleurs pas si extraordinaire. Car il a beaucoup d'analogie, avec le système des nations où c'est l'impôt payé par tous les contribuables qui supporte les dépenses des écoles de l'Etat, et où par suite le père de famille, libre de mettre ses enfants dans une école privée, n'en est pas moins forcé comme contribuable de prendre à sa charge une partie des dépenses des écoles officielles.

Parmi les nombreux plans présentés pour développer l'instruction primaire et pour remédier à la situation déplorable des écoles, celui qui fut le plus discuté paraît avoir été le message présenté par le Directoire le 3 brumaire an VII, suivi quelques jours après d'un projet de résolution de Roger-Martin du 19 brumaire et d'un projet de décret soutenu par Heurtault-Lamerville le 22 brumaire. Il demandait la création de 25.000 écoles primaires à raison d'une par 1.000 ou 1.200 habitants.

Les instituteurs devaient recevoir un traitement

de 150 à 400 francs selon les localités et une rétribution mensuelle de 25 centimes à 1 franc payée par toutes les familles sans exception et recouvrée par le percepteur. Cette rétribution était payée, soit que les enfants fréquentent ou non l'école, comme Roger Martin l'avait déjà proposé en ventôse an VI. La rétribution était assise sur quatre classes déterminées de contribuables et s'élevait de vingt-cinq centimes à un franc, suivant la progression des cotés des impositions directes, mais de manière que l'instituteur retirât au moins autant de cette rétribution que de son traitement fixe (article 27) « *Les citoyens qui ne payent que deux francs et au-dessous de contributions directes sont exempts de payer la rétribution des enfants* ».

Ce système tenait à la fois compte du nombre des enfants et des facultés contributives du père de famille. Il était assez ingénieux, mais la division en classes n'était pas déterminée exactement par le projet de décret, et en outre il était injuste de faire payer aux pères de famille, qui n'envoyaient pas leurs enfants à l'école officielle. C'était rendre indirectement ces écoles obligatoires pour tous les enfants ; le message du Directoire n'avait pas d'ailleurs dissimulé que le but proposé était la fréquentation des écoles du gouvernement et la ruine des établissements libres.

Un projet de décret présenté par Dulaure le 2

frimaire an VII poursuivait le même but en soumettant toutes les écoles à une surveillance inquisitoriale, en prescrivant l'usage exclusif de livres officiels et en imposant chaque année un examen public à tous les élèves des écoles publiques ou particulières et même aux enfants élevés chez leurs parents.

La discussion de ces rapports ainsi que ceux de Bonnaire pour les écoles centrales et de Briot pour les lycées occupa huit séances, mais on ne put aboutir à voter un seul article.

En résumé toutes les tentatives d'application de la loi du 3 brumaire an IV restèrent infructueuses, l'éducation de la jeunesse dans les écoles publiques fut nulle pendant toute la durée de la Révolution et la situation des écoles et des maîtres était aussi lamentable au moment du coup d'État du 18 brumaire qu'à la fin de la Convention. C'est cet insuccès que constatait un rapport officiel de l'an VIII émané des bureaux du ministère de l'intérieur.

« L'établissement des écoles primaires a été jusqu'ici presque partout sans succès. On peut donner plusieurs causes de l'état de nullité où sont ces écoles : 1° mauvais choix de la plupart des instituteurs qui ont été élus dans des temps difficiles, cause qui en amène nécessairement une autre, le défaut de confiance des pères de famille ; 2° le vice de la loi qui ne leur a assuré aucun moyen d'existence par un traitement ».

CHAPITRE III

CONSULAT, EMPIRE, RESTAURATION

Le CONSULAT n'apporta pas immédiatement dans l'instruction publique les réformes que l'on attendait et qui étaient devenues si nécessaires. La loi du 9 brumaire an IV resta encore en vigueur plus de deux ans et demi, jusqu'au vote de la loi du 11 floréal an X.

Avant de présenter au corps législatif ses projets de réorganisation scolaire, le gouvernement eut la sagesse de se renseigner sur l'état de l'enseignement, et sur les résultats produits jusqu'ici par la loi de l'an IV.

Au point de vue financier, le premier Consul en attendant le vote d'une nouvelle loi cherchait à se procurer des ressources disponibles en essayant de reconstituer ce qu'il pouvait des fondations antérieures à 1789, affectées à l'instruction publique. C'est ainsi qu'un arrêté du 30 ventôse an VII affectait aux dépenses de l'instruction publique un capital de cent trente cinq millions de biens nationaux,

valeur de 1790. Ces biens devaient être incessamment distraits de la masse, et ne pourraient être ni aliénés, ni leur destination changée sans une loi. Cet arrêté paraît être resté théorique. Il témoignait toutefois de la sollicitude du gouvernement pour les questions d'enseignement, de même que l'arrêté du 7 germinal an IX qui soumettait à l'approbation des Consuls les baux à longs termes des biens ruraux des établissements d'instruction publique.

On reconnaissait, en effet, à cette époque qu'un des grands obstacles à l'application des lois scolaires de la Convention avait été le défaut d'argent, le gouvernement manquait encore à cette époque des ressources suffisantes, et on admirait beaucoup le système des fondations de l'ancien régime, qui avait permis de créer dans toute la France tant de petites écoles aujourd'hui détruites. Reprenant le titre de petites écoles à la place de celui d'écoles primaires considéré comme trop révolutionnaire, on cherchait à pousser les particuliers à faire des donations en faveur de l'instruction primaire : « *Il faudra, peut-on lire dans le rapport de Fourcroy sur la loi de floréal an X, faire revivre la bienfaisance, si naturelle au cœur des Français, et qui renaîtra promptement, lorsqu'on connaîtra le respect religieux que le gouvernement veut porter aux dotations locales* ».

Cette belle déclaration venait un peu tard et les particuliers se sentaient peu disposés à reconstituer

toutes les fondations confisquées par la Révolution. Ils trouvaient au contraire que c'était l'État, qui avait profité de ces confiscations, qui devait prendre à son compte les charges grevant le revenu des anciens biens du clergé et des donations scolaires.

Il fallait pourtant bien faire quelque chose. Les résultats de l'enquête des conseillers d'États envoyés pour renseigner le Premier Consul dans les diverses divisions militaires, les réponses des conseils d'arrondissements au questionnaire adressé aux préfets par Chaptal le 25 ventôse an IX, les statistiques préfectorales attestaient, qu'au commencement du Consulat, la situation de l'enseignement primaire officiel était loin d'être prospère. L'enquête de l'an IX s'était préoccupée des ressources existant en 1789 et de celles pouvant subsister en l'an IX et la colonne de ce tableau afférente à cette dernière année ne renferme guère que les mots « *Néant* » ou « *Propriétés vendues* ».

Cette enquête visait surtout les anciens collèges, mais pour les petites écoles, les constatations étaient identiques. En l'an VIII, les conseils généraux de 31 départements appelaient instamment l'attention des pouvoirs publics sur la situation déplorable de l'instruction primaire, la nécessité de multiplier les écoles et d'assurer le sort des instituteurs, tout en n'imposant pas aux familles de trop lourds sacrifices. En l'an IX, 37 départements demandent par

l'intermédiaire de leurs conseils généraux « qu'on crée ou qu'on améliore l'instruction publique ».

La première tentative sérieuse de réorganisation fut le projet présenté par Chaptal, ministre de l'intérieur. Le rapport est des plus intéressants. Outre une étude historique et une critique sévère de la loi de l'an IV, il contient l'examen d'une série de questions théoriques sur le rôle de l'État en matière d'instruction publique et par suite sur les conséquences financières qui découleront du plus ou moins d'intervention de l'État.

Chaptal déclare d'abord, qu'il est essentiel que l'école primaire ne soit pas autre chose que la continuation et le développement de la famille ; le maître, par suite, doit jouir de la confiance des parents, confiance que l'Etat est impuissant à imposer et qu'on peut créer en intéressant les parents au choix de l'instituteur. Le gouvernement confirme alors les présentations et investit les candidats du titre nécessaire pour exercer les fonctions publiques.

Chaptal se montre partisan de la liberté d'enseignement. *« Tout privilège est odieux par sa nature, il serait absurde en matière d'instruction. L'autorité n'a que le droit d'exiger de celui qui exerce la profession d'instituteur les obligations qu'elle impose à tous les citoyens dévoués à une profession quelconque ; elle a sur lui une surveillance qui doit être d'autant plus vive que l'exercice de cette profession intéresse plus essentielle-*

ment la morale publique ; là se bornent tous les pouvoirs du gouvernement, et d'après ces principes incontestables l'enseignement doit être libre. Ainsi il dérive de la nécessité d'assurer l'instruction et de la rendre générale et accessible à tous, que le gouvernement doit créer partout des écoles publiques, mais il appartient aux droits d'un chacun d'ouvrir aussi des écoles et d'y admettre les enfants de tous ceux qui n'ont pas pour l'instituteur public le degré de confiance désirable ».

Ces quelques lignes du rapport de Chaptal résument pour nous très bien la doctrine de la liberté de l'enseignement limitée par le droit de surveillance de l'État, et du devoir de la société, qui a intérêt à répandre l'instruction et à créer elle-même des écoles publiques pour rendre cette instruction accessible à tous.

Le projet de Chaptal comprenait trois degrés d'enseignement ; les écoles municipales correspondaient à nos écoles primaires. Pour la répartition de ces écoles, l'article 1^{er} du titre II se bornait à dire que ces écoles seraient établies de façon que l'instruction première fût possible pour tous. C'était le conseil municipal de chaque commune qui demandait l'établissement des écoles au conseil d'arrondissement. Les municipalités devaient pourvoir au logement de l'instituteur et aux frais d'emplacement de l'école. Quant aux traitements qui variaient suivant la population depuis 400 jusqu'à 1000 fr., ils devaient

être payés, moitié sur les centimes additionnels de l'arrondissement, moitié par la municipalité d'après les arrangements faits entre le maître d'école et les conseillers municipaux réunis à un nombre égal de pères de famille. On revenait sur ce point à l'ancien système des baux d'avant 1789. Chaptal donnait enfin l'aperçu des dépenses, qui d'après son plan devait s'élever à 5 millions de francs pour 23.000 écoles municipales. Il ne s'agit évidemment ici que de la part afférente à l'État ; les municipalités auraient eu à supporter une dépense supérieure.

Le projet Chaptal n'eut point l'approbation du Premier Consul qui, nous le verrons, était peu partisan de la liberté de l'enseignement si hautement proclamée par Chaptal. Nous l'avons néanmoins analysé, car il était fort acceptable et posait nettement le principe que l'État devait supporter une partie de la dépense de l'instruction primaire, laissée entièrement à la charge des communes jusqu'à la loi de 1833.

La loi votée sous le Consulat pour l'instruction publique est du 11 floréal an X. Elle était l'œuvre de Fourcroy et ne comprenait pas moins de neuf titres différents, embrassant les divers degrés d'instruction. Les écoles primaires n'y formaient qu'une partie très accessoire, puisque quatre articles seulement y étaient consacrés : les préoccupations de Bonaparte étaient déjà surtout tournées du côté des lycées.

L'article 2 décidait qu'une école pourrait appartenir à plusieurs communes, laissant ainsi dans les termes de la loi un vague voulu. On écartait seulement « *ces rapports de calcul entre les écoles et la population* » établis par les lois de la Convention, mais repoussés par les circonstances de localités. « *Le gouvernement, disait Fourcroy, en recherchant les causes qui ont empêché, jusqu'à présent, l'organisation des écoles, les a reconnues dans une trop grande uniformité de mesure et dans la véritable impossibilité de payer les maîtres sur les fonds publics. L'expérience de ce qui se faisait autrefois l'a convaincu qu'il en faut confier le soin aux administrations locales, qui y ont un intérêt direct et qui en feront, dans chaque commune, une affaire de famille* ». En conséquence, l'État ne prenait à sa charge aucune des dépenses de l'instruction primaire, réservant ses ressources pour les lycées et les boursiers de ces établissements.

Les instituteurs choisis par les maires et les conseils municipaux étaient payés par une rétribution fournie par les parents et déterminée par les conseils municipaux, qui avaient aussi à leur charge le logement de ces maîtres. C'est ce système qui fut vivement attaqué par Duchesne. Celui-ci voulait qu'outre le logement et la rétribution scolaire, rendus obligatoires, les instituteurs fussent salariés par l'État, qui leur allouerait un traitement de 300 francs.

Duchesne trouvait facilement la plus grande partie des 4.320.000 fr. qui eussent été nécessaires en réduisant de 6.400 à 2.400 les bourses demandées pour les lycées.

Le projet fut voté néanmoins à une très forte majorité. Nous devons ajouter qu'il avait fait une certaine part au principe de la gratuité en exemptant de la rétribution scolaire un cinquième des enfants reçus dans les écoles primaires. Sous la loi du 3 brumaire an IV, cette proportion était d'un quart.

La loi du 11 floréal an X comptait donc surtout sur l'initiative privée et sur les municipalités pour le développement de l'instruction primaire dont l'État se désintéressait complètement au point de vue financier.

Ce n'est pas que Napoléon I^{er} n'attacha pas d'importance à l'instruction publique. Bien au contraire, c'était une de ses principales préoccupations. Il avait compris tout le parti que l'État peut tirer de l'instruction publique et il cherchait à s'en faire un instrument de gouvernement et à assurer ainsi la stabilité des pouvoirs publics. La jeunesse est, en effet, essentiellement malléable et si un gouvernement peut arriver à diriger à son gré la triple influence qui agit sur l'enfant par les maîtres, les camarades et les programmes d'instruction, il retrouvera vingt ans après une génération d'hommes façonnés complètement d'après ses intentions et possédant

toutes les idées et la discipline dont il voulait les pénétrer.

Le résultat de ce raisonnement fut la création de l'Université, c'est-à-dire « d'un *corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation dans tout l'Empire* » (Décret du 10 mai 1806).

Le corps enseignant avait un véritable monopole en matière d'instruction publique et aux termes de l'article 2 du décret du 17 mars 1808 portant organisation de l'Université « aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ne peut être formé hors de l'Université impériale et sans l'autorisation de son chef ». Les écoles primaires tout comme les lycées, les collèges et les facultés dépendaient de l'Université qui embrassait ainsi tous les degrés de l'instruction. Il est bien certain qu'en créant l'Université, Napoléon avait pensé beaucoup plus à l'enseignement secondaire et surtout aux lycées qu'à l'instruction primaire.

Pour remplir les vues de sa politique, l'Empereur divisait tous les jeunes Français en deux classes. L'élite composée des fils de fonctionnaires et d'officiers recevait toutes les faveurs du gouvernement sous forme de bourses et était instruite presque militairement, considérant l'empereur comme son chef et apprenant d'autre part tout ce qui était nécessaire pour diriger la masse. Quant à celle-ci, au peuple des paysans et des ouvriers, il suffisait à

Napoléon que ses enfants apprennent la lecture, l'écriture, le catéchisme et les quatre règles. Tout enseignement supplémentaire était superflu, et par suite prohibé ; l'Empereur ne demandait au peuple qu'un fanatique dévouement à son gouvernement. C'est pourquoi, en dehors d'un crédit de 25.000 francs en 1812, dont 4.500 francs seulement furent distribués aux Frères, le budget de l'État ne payait aucune des dépenses de l'instruction primaire. Cependant les petites écoles avaient été exemptées de la redevance universitaire et on pouvait considérer cela comme une libéralité indirecte puisque cette redevance leur aurait coûté plus de deux cent mille francs.

Napoléon était bien partisan de la réorganisation de l'instruction primaire avec un programme d'enseignement limité, mais à la condition que cela n'en coûtât rien à l'État « *Que les parents et les communes s'en chargent, en fassent les frais, cherchent et engagent l'instituteur, pourvoient eux-mêmes à un besoin qui est local, presque domestique : le gouvernement, qui les convie à cette œuvre, ne leur en fournit que le cadre, c'est-à-dire un règlement, des prescriptions et des restrictions* » (Taine, *Le Régime Moderne*).

Malgré toutes ces conditions défavorables, le besoin d'instruction était devenu tellement pressant, que l'on vit sous l'empire et grâce au rétablissement de l'ordre public, les écoles se multiplier et l'instruction populaire se répandre dans les campagnes.

Après toutes les destructions de la Révolution, il se reformait pour l'enseignement populaire un état de choses fort analogue à celui qui existait avant 1789. L'État, comme sous l'ancienne royauté, ne contribuait en rien aux dépenses, mais les congrégations entreprenaient de nouveau la tâche de l'instruction gratuite de la jeunesse. Les Frères, notamment, soutenus par Napoléon lui-même, qui les faisait rentrer dans le cadre de l'Université, donnaient à plus de 8000 élèves l'enseignement élémentaire gratuit.

Dans beaucoup de communes, nous raconte M. Maggiolo dans son étude sur les écoles en Lorraine, l'ancien maître d'avant 1789 reprenait sa place dans des conditions d'ailleurs bien peu différentes de celles du règne de Louis XVI. Des contrats étaient passés comme jadis avec le maître d'école, mais au lieu de la communauté des pères de famille, c'était le conseil municipal, représentant de la commune, qui intervenait dans ces conventions. M. Maggiolo estime que dans un village d'importance moyenne, l'instituteur pouvait gagner de 500 à 600 francs par an, comme avant 1789. Sa condition ne s'améliore que lentement, reste chétive et fort humble jusqu'à la loi de 1833. Les éléments de son salaire avaient la même variété qu'autrefois. Ils comprenaient le logement, la rétribution scolaire et certains suppléments comme greffier de la mairie, préposé à l'horloge, sacristain, sonneur, bedeau, chan-

tre à l'Église. Pour ajouter à la ressemblance, les instituteurs, en dehors de l'inspection de l'Université, étaient surveillés par les évêques. Le personnel n'était guère plus instruit qu'avant la Révolution. Il n'existait pas d'écoles normales, sauf celle établie par le préfet en 1811 à Strasbourg. Nous devons aussi mentionner que l'article 108 du décret du 17 mars 1808 sur l'organisation de l'Université décidait : « qu'il serait établi près de chaque Académie et dans l'intérieur des collèges ou des lycées, une ou plusieurs classes normales, destinées à former des maîtres pour les écoles primaires ».

Malgré l'absence des ressources provenant de l'État ou des anciennes fondations scolaires à peu près complètement disparues, il faut constater que sous l'Empire, l'instruction primaire prit un certain développement. Nous n'avons pas de renseignements sur le montant des ressources locales, alors affectées à l'instruction primaire, mais nous savons qu'en 1815 on comptait 22.348 écoles primaires et 737.369 élèves. Taine estimant qu'avant 1789 il devait y avoir sur 37.000 paroisses de 20.000 à 25.000 écoles, on était revenu au même nombre d'écoles. Les écoles paraissent même avoir été plus fréquentées ; car la statistique des conjoints ayant signé leur acte de mariage n'était que de 46 0/0 pour les hommes et 26 0/0 pour les femmes avant 1789 ;

alors qu'elle atteignait de 1816 à 1820 54 0/0 et 34 0/0.

Pendant presque toute la Restauration, le régime financier resta tel que nous venons de le décrire. La première tentative de réforme date de l'ordonnance du 14 février 1830, c'est-à-dire quelques mois à peine avant la chute du gouvernement de Charles X. L'ordonnance du 29 février 1816 concernant l'instruction primaire, s'occupait surtout de la formation dans chaque canton d'un comité de surveillance à la tête duquel était placé le curé cantonal. D'après l'article 14, toute commune était tenue de pourvoir à ce que les enfants qui l'habitent, reçoivent l'instruction primaire et à ce que les enfants indigents la reçoivent gratuitement (1).

Plusieurs communes pouvaient s'entendre entre elles pour entretenir une école en commun avec l'autorisation du comité cantonal.

Les communes pouvaient également traiter avec les maîtres d'écoles pour fixer le montant de la rétribution à payer par les parents et arrêter le tableau des indigents dispensés de payer. Le nombre des enfants exempts de la rétribution scolaire n'était donc plus limité au cinquième comme sous la loi de floréal an X.

1. Cette disposition était excellente ; mais elle ne put être exécutée, l'État n'ayant pas donné aux communes les ressources nécessaires et n'ayant pas les moyens de forcer les communes à agir.

Pour tout le reste, les principes posés par cette loi restaient en vigueur et l'État se bornait à régler l'instruction primaire sans apporter aux communes ou aux parents aucun secours pécuniaire. L'article 35 stipulait cependant l'ouverture d'un crédit annuel de cinquante mille francs « pour être employé par la Commission d'instruction publique, soit à faire composer ou imprimer des ouvrages propres à l'instruction populaire, soit à établir temporairement des écoles-modèles dans les pays où les bonnes méthodes n'ont point encore pénétré, soit à récompenser les maîtres qui se sont le plus distingués par l'emploi de ces méthodes ». De 1818 à 1829 les sacrifices de l'État s'élevèrent à 532.709 f.57, soit un peu plus de 48.000 francs par an. En 1829, le crédit fut porté à 100.000 et en 1830 à 300.000. Mais c'était bien peu de chose à côté des charges laissées aux communes et aux parents.

L'État comptait donc toujours sur les ressources locales pour le développement de l'instruction primaire. On poussait les communes à traiter pour l'enseignement avec des associations religieuses autorisées. Les bases du traité étaient généralement les suivantes : la commune devait accorder à chaque maître un traitement de 600 à 800 francs environ, fournir un logement convenable et payer une indemnité une fois donnée pour les frais de voyage et d'installation. Certaines congrégations comme la Société

de S^{te} Marie admettaient la rétribution scolaire ; les Frères des Ecoles chrétiennes, au contraire, n'acceptaient d'établissement « qu'autant que les écoles étaient parfaitement gratuites, sans que les écoliers ou leurs parents y contribuent en rien ».

Le gouvernement encourageait aussi la formation de sociétés pour le développement de l'enseignement primaire et les autorisait à recevoir des legs et donations comme par exemple, la société d'instruction élémentaire du département du Rhône dont le but était d'assurer à Lyon l'établissement d'écoles gratuites. On se berçait toujours de l'espérance que les fondations détruites par la Révolution allaient se reformer et qu'avec l'aide de leurs revenus, les ressources locales suffiraient sans que l'État eut à intervenir pécuniairement.

Pour les écoles normales prévues par l'article 108 du décret du 17 mars 1808, le gouvernement qui en constatait la nécessité, ne cessait d'en encourager la création dans chaque Académie, mais il n'ouvrait aucun crédit pour leur création. Aux termes d'une circulaire du 19 août 1828 du ministre de l'instruction publique, *« c'est au zèle des autorités et aux dispositions généreuses des notabilités qu'il faut recourir pour les moyens d'établissement. Voici à peu près ce qui a été fait à cet égard dans les départements qui possèdent des classes normales primaires : des fonds ont été votés par les conseils généraux pour*

acheter ou louer un local, et pour l'approprier à sa destination. Des bourses et des demi-bourses ont été également créées par les conseils généraux. D'autres sont dues aux votes des communes ».

Ce n'est que vers la fin de la Restauration que le gouvernement comprit enfin qu'il ne suffisait pas de réglementer, et que pour ouvrir largement la voie aux libéralités des particuliers et des localités, il fallait que l'État donnât lui-même l'exemple. D'après l'article 11 de l'ordonnance du 14 février 1830 « *chaque année, il sera porté au budget de l'État une somme spécialement destinée à encourager l'instruction primaire ; et pendant cinq ans, à partir du 1^{er} janvier 1831, il sera prélevé pour le même objet, le vingtième du produit de la rétribution universitaire* ». Ce prélèvement était peu de chose, 70.000 francs à peine, mais dans cet article 11, on peut voir le commencement de ce système de participation et d'entraînement mutuel de l'État, du département et de la commune à l'exécution du grand service de l'instruction primaire, système qui a produit des résultats si féconds, mais qui en revanche a poussé les localités dans la voie des impositions extraordinaires et des emprunts à jet continu.

L'ordonnance du 14 février 1830 posait également le principe d'un minimum de traitement pour les instituteurs. Les écoles étaient à cet effet divisées en trois classes et le conseil général devait déter-

miner annuellement pour chaque classe le minimum des émoluments divisés en traitements fixes et produits éventuels.

Aux termes de l'article 5, les conseils municipaux de toutes les communes de France devaient délibérer dans leur prochaine session ordinaire de mai, sur les moyens de pourvoir à l'établissement et à l'entretien des écoles primaires dont ils auront reconnu la nécessité. Les dépenses devaient être couvertes d'abord sur les centimes ordinaires, mais à défaut de ressources ordinaires, le conseil municipal, avec l'adjonction des plus forts contribuables pouvait voter des centimes extraordinaires, sauf approbation préfectorale et ordonnance royale. Dans le cas où les communes étaient dans l'impossibilité de subvenir aux dépenses de leurs écoles, le conseil général votait des allocations complémentaires. Enfin le crédit inscrit chaque année au budget de l'État en vertu de l'article 11, devait aussi servir à donner des secours aux communes trop pauvres pour se procurer des moyens d'enseignements.

La chute du gouvernement de la Restauration empêcha l'ordonnance du 14 février 1830 d'être mise à exécution, mais Guizot lui emprunta pour la rédaction de la loi de 1833 les dispositions concernant le mode de secours pécuniaire, prêté par le département et l'État aux communes pour le service de l'instruction primaire.

Un rapport au roi du 5 octobre 1831 va nous renseigner sur l'état de l'instruction primaire à la fin de la Restauration.

Il y avait en 1829, d'après ce rapport 30.796 écoles pour un nombre de communes un peu supérieur à 38.000 ; mais comme les villes et les bourgs importants avaient souvent plusieurs écoles, il en résultait que plus du tiers des communes, exactement 13.984, ne possédaient pas encore d'écoles. Le rapport faisait observer en outre « *que dans tous les lieux où une école existe, il s'en faut de beaucoup que toute la population en profite : ainsi sur 2.400.000 garçons qui, à raison de leur âge, auraient dû être admis dans les écoles, on ne comptait en 1829 que 1.372.000 élèves. Tout porte à croire que les écoles spécialement destinées aux filles ont été laissées dans une situation encore plus déplorable.* »

Si l'on veut bien se reporter aux chiffres que nous avons donnés pour 1815, on ne peut nier qu'il n'y avait eu un progrès remarquable. Seulement ce n'était certainement pas aux sacrifices financiers de l'État et des communes que ce développement de l'instruction primaire était dû, mais plutôt à la transformation générale des idées et au besoin toujours plus pressant de l'instruction élémentaire. Pendant ces quinze années, l'État n'avait pas dépensé pour ce service plus d'un million ; quant aux communes, nous ne savons pas le chiffre exact de

leurs dépenses, mais le peu d'empressement qu'elles mirent à exécuter la loi de 1833 paraît prouver qu'en 1830 le montant de leurs dépenses scolaires n'était pas encore très considérable. A la veille du vote de la loi de 1833, sur 32.520 écoles primaires publiques, 10.316 seulement appartenaient aux communes.

CHAPITRE IV

GOUVERNEMENT DE JUILLET

Le régime de Louis-Philippe constitue incontestablement une des périodes où l'instruction primaire s'est le plus développée, pour beaucoup même l'enseignement populaire ne date guère que de là. Nous avons vu que cette opinion était tout au moins exagérée. Mais il est certain qu'à la chute de la Restauration il y avait beaucoup à faire pour l'instruction primaire. Le gouvernement se mit résolument à l'œuvre. En un an et demi, trois projets furent présentés les 20 janvier et 24 octobre 1831, et le 17 novembre 1832. Ces projets n'aboutirent pas, mais dès 1831 un crédit de 700.000 francs était inscrit au budget pour l'instruction primaire. Ce crédit fut porté à 1 million en 1832 et à 1.500.000 francs en 1833.

L'état abandonnait résolument son parti-pris de non-intervention financière et comprenait enfin que ce n'était que par lui et avec l'aide des ressources de son budget que pouvait être poursuivie l'œuvre

de perfectionnement de l'enseignement populaire. Le caractère principal de cette tendance nouvelle du gouvernement paraît bien résulter de l'opinion générale qui était de faire quelque chose de pratique. « *L'expérience est notre guide*, disait Guizot dans son exposé des motifs de la loi du 28 juin 1833. *C'est elle seule que nous voulons suivre et que nous avons constamment suivie. Nous avons pensé qu'en matière d'instruction publique surtout, il s'agit plutôt de régulariser et d'améliorer ce qui existe, que de détruire pour inventer et renouveler sur la foi de théories hasardeuses.* »

On avait donc résolument écarté toutes les théories trop absolues : le principe de l'instruction primaire reconnue comme dette de la nation et assurée gratuitement à tous les citoyens, comme celui de l'instruction primaire considérée comme une pure industrie et par conséquent livrée à la seule initiative privée et à la sollicitude naturelle des familles sans aucune intervention de l'État. On avait cherché une conciliation pour le traitement de l'instituteur entre le système des appointements fixes payés par l'État et celui de la rétribution scolaire acquittée par les parents.

Tout en reconnaissant que c'était sur la commune, premier groupe social naturel après la famille, qu'il fallait appuyer les fondations du nouvel édifice scolaire, on avait renoncé à ne compter que sur elle.

L'histoire des trente dernières années était là pour démontrer combien la commune laissée à elle-même avait donné peu de preuves d'initiative en matière d'instruction primaire. La législation précédente avait vainement posé le principe que toute commune serait tenue de fournir à tous ses enfants les moyens de recevoir l'instruction élémentaire. On n'avait établi aucune sanction légale à cette obligation et d'ailleurs les communes étaient trop pauvres, et sans encouragement des autorités supérieures, elles n'accordaient pas à l'enseignement populaire toute l'importance qu'il méritait.

Mettre dans les mains du gouvernement une arme assez forte pour triompher de l'inertie des communes, leur donner à elles-mêmes les moyens financiers indispensables pour remplir la tâche qu'on leur assignait en matière d'instruction primaire, et enfin aider par des subventions inscrites au budget général les communes trop pauvres : telle était la principale réforme à accomplir et telle fut, en effet, la disposition principale de la loi du 28 juin 1833.

Par souvenir de l'ancien régime et dans un espoir jusqu'ici bien peu réalisé, on paraissait compter d'abord pour assurer le fonctionnement du service de l'instruction primaire sur les fondations, donations ou legs. A défaut de ces ressources, c'était la commune qui était chargée d'une triple obligation nettement précisée : entretenir une école, fournir

un local, assurer un traitement. Le conseil municipal était appelé à délibérer sur les moyens de satisfaire financièrement à ces obligations, et, en cas d'insuffisance des revenus ordinaires, il pouvait voter une imposition spéciale, autorisée chaque année par la loi de finances et qui ne pouvait excéder trois centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière. Ces centimes additionnels faisaient aussi contribuer les habitants aux dépenses de l'instruction primaire proportionnellement à leur fortune tandis que la rétribution scolaire maintenue parallèlement ne pouvait tenir compte que du nombre des enfants, dépendait du besoin de l'instruction et constituait en quelque sorte un impôt de consommation, mais ayant un caractère facultatif, puisque la loi n'avait pas prescrit l'obligation.

Lorsque les communes ne pouvaient fournir un local ni assurer un traitement au moyen de ces trois centimes additionnels, *« il sera pourvu aux dépenses reconnues nécessaires à l'instruction primaire et en cas d'insuffisance des fonds départementaux, par une imposition spéciale votée par le conseil général. Cette imposition, autorisée chaque année par la loi de finances, ne pourra pas excéder deux centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière. »*

Enfin si les centimes communaux et départemen-

taux ne suffisaient pas aux besoins de l'instruction primaire, le Ministre de l'instruction publique devait y pourvoir au moyen d'une subvention prélevée sur le crédit ouvert chaque année au budget de l'État.

L'application de ce système permettait la création d'écoles dans des communes qui, sans ces secours du département et de l'État, eussent été trop pauvres pour en supporter les frais. L'État remplissait ainsi une de ses fonctions essentielles, qui est de rendre accessible à tous ce qui est indispensable à tous. La solidarité entre toutes les communes de France se trouvait affirmée, et les riches départements et communes du Nord et de l'Est de la France devaient ainsi contribuer à répandre l'instruction élémentaire dans les Alpes comme dans la Bretagne.

L'article 12 de la loi donnait en même temps à l'État le moyen de triompher de la résistance des communes. Si le conseil municipal se refusait à assurer les besoins du service de l'instruction primaire par l'application de ses revenus ordinaires et le vote des trois centimes spéciaux, une ordonnance royale intervenait pour établir d'office l'imposition de ces centimes. Il en était de même pour les départements. L'imposition d'office des deux centimes additionnels devait remplacer, s'il était nécessaire, le vote par le conseil général.

Le projet primitif et la commission avaient voulu que toute commune s'imposât jusqu'à concurrence de

cinq centimes additionnels pour faire face aux besoins de l'instruction primaire, tandis qu'on ne permettait aux conseils généraux que le vote d'un seul centime additionnel. Pour ne pas trop surcharger les communes pauvres, la loi, en diminuant les impositions communales, augmenta les ressources mises à la disposition du département. La pratique seule devait indiquer si cette répartition des dépenses avait été judicieusement établie.

La situation du maître d'école ayant une importance capitale sur la prospérité de l'instruction primaire, il était indispensable de l'améliorer. Pour avoir des instituteurs instruits, le gouvernement de juillet avait compris qu'il fallait créer des écoles normales nombreuses où les jeunes gens se destinant à la carrière de l'enseignement recevraient les leçons nécessaires pour devenir de bons maîtres. L'Empire n'avait fondé qu'une seule école normale, celle de Strasbourg, la Restauration en avait seulement ajouté huit autres ; mais en moins de trois ans le nouveau gouvernement en porta le nombre à quarante-sept. C'était là un élément de progrès considérable pour l'enseignement public.

Pour l'enseignement privé, la constitution de 1830 en avait déjà proclamé la liberté. La loi de 1833 décidait donc, pour remplir la promesse de la Charte, que « tout individu âgé de dix-huit ans accomplis pourra exercer la profession d'instituteur primaire,

et diriger tout établissement d'instruction primaire, sans autres conditions » qu'un certificat de bonnes vie et mœurs et un brevet de capacité.

Au point de vue pécunaire le sort des instituteurs publics de l'État était également amélioré par l'allocation d'un traitement fixe dont la loi fixait le minimum à 200 francs pour les écoles primaires élémentaires et à 400 pour les écoles primaires supérieures. Ce minimum de traitement était certes encore bien faible, mais la loi de 1833, comme nous l'avons déjà expliqué, tendait surtout à être pratique. On ne voulait pas trop surcharger les communes et on se rappelait que le beau traitement fixe de 1200 francs décrété par la Convention n'avait été qu'une promesse magnifique, mais n'avait pas produit une seule école. D'ailleurs le principe une fois posé, il était facile d'augmenter plus tard ce minimum de traitement, lorsque l'État, les départements et les communes, qui contribuaient également à le payer, pourraient disposer de ressources plus abondantes.

En outre de ce traitement fixe et du logement qui lui était fourni, l'instituteur jouissait toujours de la rétribution scolaire. Mais « il ne pouvait y avoir, d'après Guizot, qu'une seule opinion sur la nécessité d'ôter à l'instituteur primaire l'humiliation et le souci d'aller recueillir lui-même la rétribution scolaire et de la réclamer en justice, et sur l'utilité et la convenance de faire recouvrer cette rétribution

dans les mêmes formes et par les mêmes voies que les autres contributions publiques », aussi le rôle devait-il être recouvré, par les soins du percepteur, mois par mois et sur un état des élèves certifié par l'instituteur, visé par le maire et rendu exécutoire par le sous-préfet. C'était évidemment un grand avantage pour le maître d'école, qui était élevé ainsi au rang de fonctionnaire de l'État. Mais au lieu des parents, l'instituteur allait dépendre, pour cette rétribution scolaire du conseil municipal. C'était lui en effet qui en réglait le taux et qui désignait les enfants qui seraient admis gratuitement comme ne pouvant payer aucune rétribution.

Guizot n'était pas partisan de la gratuité absolue, trouvant injuste de faire supporter par tous les contribuables, la rétribution scolaire, que les parents riches étaient en état de supporter, et qui ne constituait pas autre chose que le prix d'un service rendu. En revanche, il avait écarté la limitation à un quart ou à un cinquième du nombre des enfants exempts de la rétribution ; pour lui, la commune avec l'aide du département et de l'État, devait assurer l'instruction élémentaire à tous les enfants pauvres. Mais Guizot ne croyait pas pouvoir porter atteinte à la liberté individuelle en inscrivant dans la nouvelle loi le principe de l'obligation.

La dernière disposition en faveur des maîtres d'école était l'établissement d'une caisse d'épargne et

de prévoyance. Un projet précédent, s'inspirant de la législation du 27 brumaire an IV, et de l'ordonnance du 14 février 1830, avait proposé d'accorder des pensions aux instituteurs après trente ans de services, ou après dix ans dans le cas d'infirmités contractées pendant leurs fonctions. Les pensions devaient être constituées à l'aide de retenues assez fortes sur le traitement des instituteurs. La crainte que les retenues fussent insuffisantes pour assurer le paiement des pensions et qu'on n'en arrivât vite à réclamer le secours pécuniaire de l'État, fit écarter ce système et le fit remplacer par une caisse d'épargne et de prévoyance.

Aux termes de l'article 15, cette caisse était formée par une retenue annuelle d'un vingtième sur le traitement fixe de chaque instituteur. Le montant devait en être placé au compte ouvert par le Trésor ; on avait écarté le mode de placement en rentes sur l'État, qui eût été pourtant moins dangereux pour les finances publiques. Le produit total de la retenue était rendu à chaque instituteur à l'époque de sa retraite, et en cas de décès dans l'exercice de ses fonctions, à sa veuve ou à ses héritiers.

En aucun cas, l'Église ne devait ajouter une subvention, en revanche, on faisait appel à la générosité des particuliers pour grossir les faibles épargnes des pauvres maîtres d'école. « *Il n'y a pas de bonne*

œuvre mieux placée, et qui puisse porter de meilleurs fruits, écrivait V. Cousin, le rapporteur de la loi à la Chambre des Pairs ; *car la carrière de l'instituteur primaire est dure, et pour s'y soutenir, il a besoin d'entrevoir dans sa vieillesse autre chose que la mendicité ou l'hôpital* ». Sur ce point, la loi n'avait guère fait que poser un jalon pour l'avenir.

Quant au nombre et à l'emplacement des écoles, la règle était que chaque commune fût tenue d'avoir une école. Mais l'article 9, laissait aux conseils municipaux la faculté de s'entendre entre eux pour établir une école à frais communs. En sens inverse une circulaire du 27 avril 1834, relative aux obligations imposées aux communes, commentait l'article 9 en déclarant que la pensée du législateur n'avait pas été seulement d'établir une école par commune, mais de procurer l'instruction primaire à tous les enfants de chaque commune ou réunion de communes. L'absence d'écoles privées, le fractionnement de la commune en plusieurs hameaux, l'importance de la population, le nombre des enfants indigents étaient autant de circonstances que, d'après la circulaire, on devait prendre en considération, pour établir dans chaque commune, autant d'écoles publiques que les besoins des enfants pouvaient l'exiger. Les communes étaient assurées de n'être jamais imposées de plus de trois centimes ad-

ditionnels obligatoirement ; l'État et le département devaient supporter le surplus de la dépense.

La Convention et le Directoire avaient plusieurs fois proclamé l'utilité d'un degré intermédiaire d'enseignement, entre l'instruction primaire élémentaire et l'instruction secondaire. Il y avait entre les écoles et les collèges et lycées une lacune qu'il était nécessaire de combler.

Aussi la loi du 28 juin 1833 plaçait au-dessus de l'enseignement primaire élémentaire comprenant les connaissances indispensables à tous les hommes, un enseignement primaire supérieur, qui s'adressait à la nombreuse classes des artisans, des petits commerçants et des fermiers et donnait à leurs fils une culture intellectuelle et morale plus appropriée à leur position. L'article 10 imposait la charge d'une école primaire supérieure à toutes les communes chefs-lieux de département et à celles dont la population excédait six mille habitants.

Enfin tout département devait en principe entretenir une école normale. Malgré l'opinion de Victor Cousin, partisan absolu d'une école normale pour chaque département, l'article 11 de la loi permettait aux conseils généraux de délibérer sur la réunion de plusieurs départements pour l'entretien d'une seule école normale. Cette réunion devait être autorisée par une ordonnance royale.

Telles sont, au point de vue financier, les princi-

pales dispositions de cette loi du 28 juin 1833 à laquelle est attaché à juste titre le nom du ministre qui l'avait préparée. « *La loi Guizot demeure, suivant l'opinion de Jules Simon, la plus grande date de l'histoire de l'instruction primaire en France depuis le décret hardi mais stérile de la Convention* » L'auteur de l'École ajoute que si cette loi ne fit pas « *tout ce qu'il y avait à faire, elle fit beaucoup immédiatement et ce qu'elle ne fit pas, elle le rendit possible.* »

Le plus grave reproche qu'on puisse faire à la loi de 1833, c'est son silence complet à l'égard de l'enseignement des filles. La faute n'en est pas d'ailleurs imputable à Guizot qui avait préparé un titre entier sur cette question. Des difficultés furent soulevées, et au dernier moment cette partie de la loi fut ajournée.

Le régime financier établi par la loi du 28 juin 1833 est resté en vigueur dans ses traits généraux pendant cinquante années ; il a amené un développement prodigieux de l'instruction primaire et préparé le vote des lois sur la gratuité, sur l'obligation et sur le traitement des instituteurs. En effet, lorsque la gratuité absolue fut votée le 16 juin 1881 plus des deux tiers des enfants étaient exempts de la rétribution scolaire. La plupart des enfants fréquentaient les écoles primaires, avant l'introduction, le 28 mars 1882, dans notre législation scolaire du principe de l'obligation. Enfin les lois de 1889 et de

1893 sur le traitement des instituteurs n'ont été que le développement, peut-être excessif, du principe du traitement fixe, posé par la loi Guizot.

La meilleure législation scolaire n'aboutit à rien, si le gouvernement n'est pas résolu à l'exécuter énergiquement. Là avait été la principale cause des échecs successifs de la Convention dans ses tentatives de réforme scolaire.

Tel ne fut pas le sort de la loi du 28 juin 1833 qui, à peine promulguée, fut promptement développée et vivifiée par une série d'ordonnances royales, de circulaires ministérielles, de statuts et de règlements du Conseil de l'instruction publique dans le détail desquels nous ne pouvons entrer, nous bornant à citer notamment : l'ordonnance du 16 juillet 1833 et les circulaires des 24 juillet 1833 et 27 avril 1834 sur l'application de la loi du 28 juin ; l'instruction du 24 juin 1834 relative au budget des dépenses de l'instruction primaire mises à la charge des départements ; l'ordonnance du 29 janvier 1835 sur le classement à différents chapitres du budget des sommes allouées pour encouragements à l'instruction primaire ; la décision du 6 mai 1836 et l'ordonnance du 13 février 1838 relative aux caisses d'épargne et de prévoyance ; l'ordonnance du 23 décembre 1842 sur les écoles normales d'institutrices ; l'ordonnance du 26 décembre 1843 accordant aux communes un délai pour devenir propriétaires de leurs écoles et

enfin l'ordonnance du 7 juillet 1844 décidant que les comptes des économes des écoles normales seraient apurés par les conseils de préfecture et par la cour des comptes suivant que les recettes des écoles dépasseraient ou non 30.000 francs.

Si la loi de 1833 mérite certainement tous les éloges qu'on lui décerne généralement, il est juste également de constater que les textes étaient loin d'avoir la précision suffisante, et que sans l'énergie persévérante des divers ministres de l'instruction publique, beaucoup d'articles de cette loi n'auraient pu être appliqués. Le pouvoir central eut besoin d'intervenir presque constamment, car la plupart des conseils municipaux se montrèrent peu empressés à voter ce que la nouvelle législation scolaire exigeait d'eux. Aussi en 1834 plus de 15.000 communes, qui n'avaient rien voté pour l'instruction primaire, furent imposées d'office. En 1844 la même mesure dût être employée pour 2.752 et en 1845 pour 2.251 communes.

Devant cette résistance ou cette inertie des pouvoirs locaux, le gouvernement multiplia ses circulaires aux préfets, aux recteurs, aux instituteurs, aux maires, et pour surveiller l'exécution de la loi, il créa un corps d'inspecteurs primaires chargé, d'après l'ordonnance du 26 février 1835 et le règlement du lendemain, de visiter toutes les écoles de leur ressort tant au point de vue de l'enseignement

et des méthodes que de l'état matériel et de la tenue générale de l'établissement.

L'attention de Guizot s'était portée tout d'abord sur l'école elle-même. Au lendemain même du vote de la loi du 28 juin, deux circulaires des 28 juillet et 19 août 1833 avaient prescrit une enquête sur l'état de l'instruction en 1833, c'est-à-dire à un moment où la loi du 28 juin n'avait pu avoir encore produit ses effets. Les résultats de cette enquête furent lamentables sur la situation des locaux servant de salles d'école. Les rapports de certains des 490 inspecteurs, chargés de visiter toutes les écoles de France, mentionnaient l'existence de salles d'écoles dans des mairies, des cabarets, un corps de garde, une salle de danse, le porche d'une église, une cave où l'on n'entrait qu'en rampant.

En résumé, Guizot calculait en 1834 que dans 9.654 communes l'installation, au dire des inspecteurs, ne laissait rien à désirer, mais qu'en revanche 21.089 communes manquaient absolument de local et que 1895 se disposaient à acquérir ou à construire. Il estimait à soixante douze millions la dépense nécessaire pour doter toutes les communes d'une école au moins.

Malheureusement, pour arriver à ce que toutes les communes devinssent propriétaires de leur école, on ne pouvait pas s'appuyer sur le texte strict de la loi du 28 juin 1833. L'article 12 exigeait seulement

qu'il serait fourni à l'instituteur « *un local convenablement disposé, tant pour lui servir d'habitation que pour recevoir les élèves* » et ce local, la commune était libre de se le procurer par la voie la plus économique, celle de la location. Mais si on ne pouvait forcer les communes à acheter ou à construire immédiatement une école, on chercha par tous les moyens à les y déterminer en leur offrant d'ailleurs dans ce but un secours du département ou de l'État. On espérait ainsi que très vite toutes les communes deviendraient propriétaires de leurs écoles, l'article 3 de l'ordonnance du 16 juillet 1833 avait réduit à une durée *maxima* de six années, les baux passés par les communes pour se procurer les locaux scolaires.

Ces prévisions ne se réalisèrent pas, l'ordonnance du 25 mars 1838 prorogea de six ans le délai accordé aux communes pour devenir propriétaires de locaux d'écoles et l'ordonnance du 26 décembre 1843 reporta l'expiration de ce délai jusqu'au 1^{er} janvier 1850. Les résultats obtenus étaient pourtant loin d'être négligeables. Le nombre des écoles appartenant aux communes était passé en onze ans de 10.316 en 1832 à 23761 en 1843 réparties entre 20.268 communes, ayant ainsi satisfait plus aux intentions du législateur et du gouvernement qu'au texte même de la loi. Pour arriver à ce résultat, il avait été dépensé dans ces dix années plus de 64 millions dont 8.612.000 francs représentaient la part accordée par l'État en subventions.

Le 10 novembre 1847, une instruction de M. Salvandy constatait que le nombre des demandes de secours pour maisons d'école s'était tellement accru, depuis quelques années, qu'il devenait impossible d'y donner suite. Aussi le ministre, en ouvrant chaque année un crédit de 700.000 francs, qui devait être réparti entre les départements proportionnellement au nombre des demandes de subvention, décidait en même temps, que les subventions, accordées aux communes chaque année avant l'autorisation des travaux, ne seraient payées que plus tard, et après épuisement des ressources communales ou autres affectées aux frais d'étude et aux premiers travaux. En reculant ainsi l'échéance des paiements on pouvait ainsi pendant quelques années accueillir favorablement un plus grand nombre de demandes de secours.

C'était un système analogue à celui qui existe aujourd'hui pour les constructions scolaires. Le ministre est autorisé à promettre des secours de l'État jusqu'à concurrence d'une somme de tant, fixée par un article de la loi de finances ; mais cette promesse n'est exécutée que postérieurement et suivant l'avancement des travaux.

Toujours préoccupé du développement de l'instruction primaire, le gouvernement avait augmenté les ressources communales et départementales en décidant qu'à partir du 1^{er} janvier 1837 les centimes

additionnels, qui d'après l'article 13 de la loi de 1833 ne frappaient que les contributions personnelle-mobilière et foncière, porteraient désormais sur les quatre contributions directes.

Dès le 23 août 1833, le Conseil de l'instruction publique consulté, était d'avis que les trois centimes additionnels de l'article 12 de la loi du 28 juin, étaient seulement destinés, en cas d'insuffisance des revenus ordinaires, à pourvoir aux dépenses obligatoires, c'est-à-dire à la fourniture du local et au paiement du traitement fixe, mais que les conseils municipaux restaient absolument libres de voter pour les autres dépenses de l'instruction primaire des centimes extraordinaires. Ces centimes devaient être autorisés par ordonnance royale, mais le gouvernement avait plus de tendance à en encourager le vote qu'à être trop sévère pour leur approbation.

Le même esprit se réveille dans un avis du même Conseil de l'instruction publique en date du 23 décembre 1842, autorisant les communes riches à établir la gratuité absolue pour tous les élèves sous la condition d'assurer un traitement fixe convenable à l'instituteur et bien que le principe général de la loi de 1833 soit la non gratuité de l'instruction primaire.

Il est un point pourtant de la loi de 1833, pour lequel toute l'influence du gouvernement paraît avoir échoué contre la résistance et l'esprit d'économie

des conseils municipaux. Nous voulons parler ici de l'importante question du traitement des instituteurs. La création d'un traitement fixe avec minimum légal de 200 francs était un progrès, mais la loi du 28 juin avait eue le tort de laisser dépendre du conseil municipal la rétribution scolaire qui devait constituer l'élément le plus important du salaire du maître d'école. Le conseil municipal avait, en effet, comme nous l'avons vu, tout pouvoir pour la fixation du taux de la rétribution scolaire. En outre, c'était lui qui dressait la liste des enfants exempts de la rétribution. En baissant le taux de la rétribution, en accordant l'exemption à la majorité des élèves, en fixant au minimum le traitement fixe, le conseil municipal arrivait à réduire à un chiffre dérisoire le traitement de l'instituteur. C'est d'ailleurs ce que s'empressèrent de faire beaucoup de communes. Le gouvernement était à peu près sans défense contre ce système.

Le Conseil de l'instruction publique ne pouvait qu'émettre l'opinion que la loi de 1833 ayant eu pour but l'amélioration du sort des instituteurs, les conseils municipaux ne pouvaient se prévaloir de ses dispositions pour diminuer le salaire dont jouissait auparavant leur maître d'école. Mais le salaire antérieur à la loi de 1833 était si minime que ce n'était pas là une grande garantie donnée aux instituteurs.

Enfin les plaintes étaient devenues si nombreuses que l'on se décidât à modifier l'article 14 de loi du 28 juin. L'article 3 de la loi de recettes de 1841 était ainsi conçu : « *A l'avenir, les délibérations des conseils municipaux, relatives au taux de la rétribution mensuelle et au nombre d'élèves à recevoir gratuitement dans les écoles primaires, ne seront définitives qu'après approbation des préfets qui pourront, sur l'avis des comités d'arrondissement, fixer un minimum pour la rétribution mensuelle et un maximum pour les admissions gratuites* ». Une décision du 4 février 1842 du Conseil de l'instruction publique permettait aussi à l'instituteur de s'entendre directement avec les parents pour recevoir d'eux-mêmes la rétribution en espèces ou sa valeur en denrées. Une autre décision du 12 novembre 1833 avait interdit aux conseils municipaux de déduire du traitement fixe de l'instituteur ce qu'il pouvait recevoir à titre de sacristain, chanfre ou secrétaire de mairie.

Toutes ces mesures ne constituèrent que des palliatifs insuffisants. En réalité, disait M. de Salvandy en 1846 « *la plus grande partie des instituteurs sont dans une situation qui n'est celle d'aucun des services publics et que ne comporterait aucun service privé* ». La plupart des instituteurs gagnaient beaucoup moins qu'un mauvais ouvrier. Le 31 mars 1847, un texte officiel estimait que pour 33.000 instituteurs la

moyenne totale des traitements ne devait pas s'élever à 375 francs.

Aussi à la fin du gouvernement de juillet, y eut-il un mouvement très marqué pour améliorer le sort des instituteurs. Le 31 mars 1847 était déposé un projet de loi sur l'instruction primaire, dont le but principal était d'assurer à chaque instituteur un salaire total minimum de 600 francs, qui même avec l'adjonction du logement était loin de constituer l'aisance pour un maître d'école père de famille. Le projet de loi, même après les amendements faits par la commission dans son rapport du 20 juillet 1847, réalisait d'importantes réformes et remédiait aux principaux défauts de la loi de 1833 que la pratique avait mis en évidence. On établissait une classification entre les instituteurs d'après le minimum du traitement total. Ce système avait l'avantage de créer une carrière avec ses échelons successifs à franchir là où il n'y avait qu'un emploi permanent sans avenir et sans espérance.

Le minimum de traitement fixé pour la dernière classe à 600 francs était ainsi établi : on partait de la base fixe du traitement de 200 francs, puis on constatait ce que la rétribution mensuelle y ajoutait. Si le total de ces sommes n'atteignait pas six cents francs, la commune, d'abord, le département ensuite, enfin l'État devaient y pourvoir suivant l'échelle établie par l'article 13 de la loi de 1833.

Les caisses d'épargne et de prévoyance établies par la loi de 1833, n'avaient pu donner des résultats suffisants avec un traitement fixe de 200 francs. Beaucoup d'instituteurs n'avaient pas ainsi accumulé sur leur livret plus de 150 francs. Aussi créait-on une caisse de retraites, qui d'après des calculs très rigoureux, devait sans aucune subvention de l'État, assurer aux instituteurs des pensions égales à la moitié de leur traitement après trente ans de services, et à leurs veuves et orphelins des secours assez importants.

Le projet de 1847 était très complet et son vote aurait constitué un réel progrès. Il ne devait coûter à l'État, d'après les chiffres indiqués à l'exposé des motifs, qu'une somme de 2.346.696 francs. Cette dépense parut encore trop forte au ministre des finances, qui, appelé au sein de la commission, déclara, qu'après la crise financière que l'on venait de subir, *« il ne pouvait prendre l'engagement de porter au budget une nouvelle charge, quelque favorable et digne d'intérêt qui fût la cause des instituteurs »*.

Cette déclaration frappait d'impuissance le projet de loi, et, dit Victor Cousin, *« on eût donc mieux fait de ne pas le présenter ; car mieux valait encore ne rien promettre que de promettre sans pouvoir tenir ; et on se trouva ainsi avoir agité l'instruction primaire, sans avoir eu le temps de l'apaiser par quelque satisfaction équitable. De là ce trouble, ce mécontentement qui*

éclatèrent bientôt à la révolution de février ; en sorte que la société vit un péril là où elle avait espéré un secours ».

Si l'instruction primaire des garçons resta toujours une des principales préoccupations du gouvernement de juillet, l'instruction des filles fut plus laissée de côté, et abandonnée en grande partie aux congrégations religieuses, dont les membres étaient autorisés à tenir une école primaire sur le vu de leurs lettres d'obédience. Aucune loi ne fut votée sur ce point pendant ces dix-huit années. Le principal texte est l'ordonnance du 23 juin 1836, qui avait pour but de coordonner la législation antérieure.

Deux articles seulement s'occupaient du régime financier des écoles publiques. L'article 9 décidait que « *nulle école ne pourra prendre le titre d'école primaire communale qu'autant qu'un logement et un traitement convenable auront été assurés à l'institutrice, soit par des fondations, donations ou legs, soit par délibération du conseil municipal dûment approuvée* ». L'article 10 permettait au conseil municipal de percevoir au profit de la commune la rétribution, lorsqu'il avait alloué un traitement fixe suffisant. C'était comme pour les garçons, le conseil municipal qui dressait la liste des élèves ne pouvant payer la rétribution. Ces textes étaient très vagues, mais en fait, beaucoup de règles établies pour les écoles des garçons furent par analogie étendues aux écoles de filles.

Etudions maintenant les résultats obtenus par l'application de la loi du 28 juin 1833 au moment de la Révolution de 1848. En comptant ensemble les filles et les garçons, il y avait en 1832 : 42.092 écoles ayant 1.935.624 élèves et au 1^{er} janvier 1848 63.028 écoles et 3.530.135 élèves. Le gain en seize ans avait été de plus d'un million et demi d'élèves et de 21.000 écoles nouvelles. L'augmentation des dépenses de l'instruction primaire avait été constante pendant cette période et peut être suivie exactement pour l'État et le département. En 1835 l'État dépensait pour ce service 1.726.000 francs et en 1847 près de 3 millions. Pour le département la progression avait été la même de 3.195.000 en 1835 à 5.103.000 en 1847.

Les crédits inscrits au budget de l'État servaient à payer une petite partie des traitements des instituteurs et des frais de location des écoles primaires, et service de l'inspection primaire. Plus d'un million et demi en 1847 était consacré à des subventions aux communes pour organisation, construction de maisons d'école, achats de mobilier et encouragements divers.

L'État contribuait aux dépenses des écoles normales concurremment avec le département et avec l'aide des ressources spéciales de ces écoles, provenant de legs, donations, pensions ou bourses. Les écoles normales coûtaient ainsi en tout en 1847 environ 2 millions.

Il est difficile d'indiquer un chiffre certain pour le budget total de l'instruction primaire à la fin du règne de Louis-Philippe, car on ne connaît pas exactement le montant de toutes les dépenses communales. Nous pensons toutefois que la dépense totale de l'instruction primaire ne devait pas dépasser 30 millions. Aux 3 millions payés par l'Etat et aux 5 millions à la charge du département, il y aurait lieu d'ajouter d'après l'exposé des motifs du projet de loi du 31 mars 1847 : une dizaine de millions pour la rétribution scolaire, cinq millions pour les dépenses acquittées sur les revenus ordinaires des communes et trois millions et demi d'impositions spéciales. Ces chiffres montrent l'étendue des sacrifices fait par le gouvernement de juillet pour le développement de l'instruction primaire, auquel les noms des Guizot, des Cousin et des Villemain resteront toujours attachés.

CHAPITRE V

LA RÉPUBLIQUE DE 1848 ET LE SECOND EMPIRE

La CONSTITUANTE, élue après la Révolution de février 1848, prit immédiatement à cœur de s'occuper de la réorganisation de l'instruction primaire et de l'amélioration du sort des instituteurs. Comme la Convention, elle avait nommé un comité d'instruction publique ; mais ce ne fut pas à celui-ci que fût renvoyé le projet présenté par CARNOT au mois de juin 1848. Ce projet, devant être la base de tout l'enseignement public, fut considéré comme trop important pour le confier à un seul comité. Il fut renvoyé dans les bureaux qui nommèrent, le 5 juillet 1848, une commission spéciale dont le président fut Barthélémy Saint-Hilaire et le secrétaire Jules Simon.

Le projet, présenté par Carnot, qui ne resta ministre de l'instruction publique que du 24 février au 5 juillet 1848, s'était inspiré des grandes idées de la Convention. On y proclamait hautement la liberté de l'enseignement, c'est-à-dire « *le droit de tout*

père de famille de faire élever ses enfants par l'instituteur qui lui convient, et le droit de tout citoyen de communiquer aux autres ce qu'il sait » sous la seule condition de justifier de son aptitude à enseigner devant un jury équitable. Carnot n'hésitait pas à introduire dans la législation scolaire les deux grands principes de gratuité et d'obligation pour les deux sexes, malgré les dépenses que l'application de ces deux mesures devait entraîner pour l'État. Car l'instruction primaire, devenant en quelque sorte une chose d'État, c'était le budget général qui devait supporter les dépenses des traitements des instituteurs.

Ceux-ci recevaient d'ailleurs une rémunération assez large. Outre le logement, fourni toujours par la commune, les maîtres d'école recevaient un traitement variant entre 600 et 1.200 fr. pour les instituteurs, et 500 à 1.000 fr. pour les institutrices, divisés les uns et les autres en quatre classes. La promotion d'une classe pouvait avoir lieu sans que l'instituteur change d'école, ce qui permettait de maintenir plus d'esprit de suite dans l'instruction des enfants et d'augmenter le dévouement de l'instituteur pouvant résider longtemps dans la même commune.

Pour tenir compte des frais de subsistance plus élevés dans les villes que dans les campagnes, il était alloué à chaque instituteur dans les communes

au-dessus de 5.000 habitants une indemnité de 200 fr. par an, qui s'élevait ensuite, suivant la population, jusqu'à 1.800 fr. dans les villes de plus de 60.000 habitants. Pour les institutrices, cette indemnité était égale aux deux tiers de celle accordée aux instituteurs.

L'article 11 donnait à l'instituteur le droit à une pension de retraite calculée sur le traitement et dans les mêmes conditions que les autres fonctionnaires de l'instruction publique. La répartition des instituteurs entre quatre classes, touchant chacune un traitement différent, était faite d'après un système de proportion pour cent que nous verrons adopté par les lois de 1889 et 1893. Dans chaque département, sur 100 instituteurs, il devait y en avoir 10 de première classe, 20 de seconde, 30 de troisième et 40 de quatrième. Ce mode de répartition permettait de calculer rapidement les dépenses qui devaient être inscrites chaque année au budget, une fois connu le nombre total des instituteurs.

En ce qui concerne le nombre des écoles, le projet Carnot décidait que toute commune de trois cents habitants devait avoir au moins une école publique. Les communes moins importantes pouvaient être autorisées, par le ministre de l'instruction publique, à se réunir pour entretenir une école. L'article 22 défendait, pour les écoles privées, de réunir les enfants des deux sexes, alors que l'article 17 autori-

sait les écoles mixtes publiques, ce qui paraissait bien constituer une anomalie dans un projet proclamant la liberté de l'enseignement. Enfin, le matériel des écoles, le chauffage, l'éclairage, les livres et les fournitures scolaires, étaient mises à la charge des communes et constituaient pour elles des dépenses obligatoires.

Le projet Carnot devait, d'après l'exposé des motifs, entraîner pour l'État une dépense de cinquante millions. Ce chiffre effraya beaucoup à une époque où les finances étaient en désarroi, et un an seulement après que le projet déposé le 31 mars 1847 avait été abandonné, parce qu'il entraînait un peu plus de deux millions de dépenses. Carnot avait cependant soin de faire remarquer que l'organisation nouvelle n'était pas réalisable immédiatement, ce ne serait que partiellement et dans les proportions déterminées librement par l'Assemblée que les allocations seraient portées dans les budgets successifs.

Le projet Carnot ne survécut guère à la chute du ministre qui l'avait préparé. Il fut retiré par M. de Falloux, l'un de ses successeurs, au moment où le rapport de la commission était prêt à être déposé. Ce rapport, présenté par M. BARTHÉLÉMY SAINT-HILAIRE, président de la commission, différait sensiblement du projet Carnot que la commission avait été chargée d'étudier.

Le nouveau projet repoussait la gratuité absolue,

telle que l'admettait Carnot. La commission était d'avis que l'État ne devait point l'instruction aux citoyens, mais que l'instruction de l'enfance était le devoir sacré de la famille. Le seul devoir de l'État était d'assurer l'instruction aux enfants pauvres, mais il eût été inique, d'après la commission, de donner l'instruction primaire, sans aucune rémunération, à qui peut la payer.

La gratuité était cependant comprise plus largement qu'avec la loi de 1833. Car, au lieu d'établir une liste des enfants exempts de la rétribution, c'était au contraire la liste des payants qui était dressée. Par cela même, qu'une famille ne figurerait pas sur cette liste, ses enfants devaient être instruits gratuitement et sans autre formalité. Le projet laissait une porte ouverte vers la gratuité absolue en laissant aux communes la faculté de l'établir, si leurs ressources étaient suffisantes pour satisfaire aux prescriptions de la loi, sans subvention du département ou de l'État. La commission admettait, en revanche, l'obligation de l'instruction primaire pour tous les enfants de 10 à 14 ans, le père de famille restant libre de la leur procurer par tous les moyens : école publique ou privée, éducation dans la famille ou par un précepteur.

Contrairement à Carnot, qui faisait de l'instruction primaire une chose d'État, Barthélémy Saint-

Hilaire avait voulu que ce service restât surtout communal.

« Il faut, disait-il, que la commune qui n'est que la réunion des familles dans une même localité, porte comme elles une sollicitude maternelle à tous les enfants qu'elle compte dans son sein. Il faut qu'elle veille sans cesse sur eux et qu'elle fasse pour les instruire de continuels sacrifices. Nous sommes tellement convaincus de ces principes que nous n'eussions pas hésité à laisser l'instruction primaire aux communes exclusivement, si nous avions espéré trouver en elles toutes les lumières désirables ».

On conservait donc le système de la loi de 1833 et les dépenses étaient acquittées *« au moyen de fondations, legs et donations, de la rétribution scolaire annuelle fixée par le conseil général à un taux d'au moins six francs par an, des revenus ordinaires de chaque commune, des trois centimes additionnels votés par les communes dans les formes prescrites par l'article 13 de la loi du 28 juin 1833, des deux centimes additionnels votés par les départements et des subventions de l'État »*. Ces subventions auraient atteint un chiffre assez important, car les traitements proposés pour les instituteurs devaient varier entre 600 et 1.500 fr., suivant la population des communes, et moitié pour les instituteurs adjoints avec minimum de 400 francs.

Le traitement des instituteurs de toutes classes pouvait s'accroître d'un dixième après chaque pé-

riode de cinq ans au moins, sans que cette augmentation totale puisse dépasser quatre dixièmes. C'était favoriser, sous une autre forme que dans le projet Carnot, la résidence permanente de l'instituteur dans la même commune.

Le projet Barthélémy Saint-Hilaire prévoyait l'établissement de retraites pour les instituteurs ; mais pour éviter dans l'avenir toute intervention pécuniaires de l'État, la retenue sur le traitement était portée à un dixième.

Carnot assimilait complètement les deux sexes et leur faisait donner le même enseignement. Le projet Barthélémy Saint-Hilaire accordait une autonomie propre à l'instruction primaire des filles. Les matières d'enseignement étaient différentes de celles des garçons, au moins quant aux changements réclamés par la différence même des sexes. Toute commune au dessus de 800 âmes de population agglomérée était tenue d'avoir une école de filles. Le projet prévoyait également l'établissement obligatoire de salles d'asile dans les communes ayant plus de 2000 âmes de population agglomérée.

Les principes du projet Barthélémy Saint-Hilaire furent repris par JULES SIMON, nommé rapporteur d'une commission élue le 5 janvier 1849 par l'Assemblée pour préparer une nouvelle loi sur l'instruction primaire.

Ces deux projets n'eurent pas plus de succès que

celui de Carnot. Ils n'eurent même pas les honneurs de la discussion publique. Nous les avons néanmoins analysés parce qu'ils représentent les opinions de la République de 1848 en matière d'instruction primaire. Ces réformes proposées étaient inspirées des idées de la Convention, avec quelque chose de plus modéré et de plus pratique. Ces deux derniers projets étaient d'ailleurs moins absolus que le plan Carnot, et on avait dû y renoncer à la gratuité complète en ne gardant que l'obligation.

Ces deux principes allaient du reste être abandonnés pendant de longues années. Nous verrons Duruy faire faire un nouveau pas à la législation scolaire dans cette voie, mais ce n'est que trente ans plus tard que ces deux principes seront inscrits dans nos lois scolaires.

La première loi sur l'enseignement votée après la Révolution de 1848 est du 15 mars 1850. Elle avait été préparée par M. de Falloux qui en déposa, le 18 juin 1849, le projet sur le bureau de l'Assemblée Législative ; ce projet fut renvoyé à une commission donna lieu à deux rapports successifs de M. Beugnot, fut amendé par le Conseil d'Etat, modifié à nouveau par la commission et finalement très longuement et très vivement discuté au commencement de 1850, pour être voté le 15 mars par 399 voix contre 237.

M. de Falloux, l'auteur principal de cette loi, avait été forcé de quitter le pouvoir le 14 septem-

bre 1849 et c'est son successeur, M. de Parieu, qui soutint la discussion. La loi du 15 mars 1850 n'est pas moins désignée le plus souvent sous le nom de loi de Falloux. Cette loi s'occupait à la fois de l'enseignement secondaire, de l'enseignement primaire, du conseil supérieur et des conseils académiques.

Pour l'instruction primaire, son caractère principal était d'imprimer à l'école un caractère confessionnel et de placer la religion au premier rang des matières à enseigner aux enfants. L'exposé des motifs et les rapports de M. Beugnot constataient que, malgré le grand nombre d'élèves nouveaux attirés dans les écoles, la loi de 1833 n'avait pas donné les résultats qu'on en attendait. On voulait donc gouverner l'école vers une tout autre direction et nous n'avons pas à apprécier les motifs de cette nouvelle tendance.

En matière financière, au contraire, on ne s'écartait pas des principes de la loi de 1833 ; et les dépenses restaient acquittées dans le même ordre et de la même manière d'abord : par les familles, puis par la commune et enfin par le département et l'État.

Malgré le peu de bienveillance que les législateurs paraissaient témoigner pour les instituteurs publics, on n'avait pu s'empêcher de porter remède à leur situation pécuniaire par trop misérable. D'ailleurs dès le 7 juillet 1848 un décret de l'Assemblée Natio-

nale ouvrait au ministre de l'instruction publique un crédit de 995.000 francs, « *destiné à augmenter pour le second semestre de 1848, le traitement des instituteurs primaires, dont le traitement fixe et éventuel aux termes de la loi du 28 juin 1833, demeurait inférieur à six cents francs* ». Un autre crédit de 105.000 francs devait servir à secourir les institutrices communales dont les traitements fixes et éventuels étaient inférieurs à quatre cents francs.

Plus tard, l'Assemblée Constituante votait un crédit de trois millions pour être distribué aux instituteurs qui ne touchaient pas 550 francs. Tous les projets depuis 1847 accordaient un minimum de 600 francs à l'instituteur. Aussi la loi de 1850 n'a-t-elle fait qu'obéir à l'opinion publique d'alors en garantissant à chaque instituteur un minimum de traitement de 600 francs. Le supplément nécessaire n'était accordé que si le traitement fixe de 200 francs et le montant de la rétribution scolaire n'atteignaient pas ce chiffre de 600 francs.

La rétribution scolaire était fixée par le conseil académique quant à son taux et recouvrée comme les contributions directes.

Le principe pour le placement des écoles était toujours que toute commune devait entretenir au moins une école. Le conseil académique pouvait autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs autres pour l'entretien d'une école. La loi,

pour favoriser les écoles congréganistes, permettait au conseil académique de dispenser les communes d'entretenir une école publique, à condition de pourvoir dans une école libre à l'enseignement primaire gratuit de tous les enfants indigents. Elle décidait en outre, que dans les communes où les différents cultes reconnus sont professés publiquement, des écoles séparées seraient établies pour les enfants appartenant à chacun de ces cultes.

Enfin le législateur faisait une manifestation quelque peu platonique, en faveur de la gratuité en laissant à toute commune la faculté d'entretenir une ou plusieurs écoles gratuites, à la condition d'y subvenir sur ses propres ressources. L'État ne voulait faire aucun sacrifice pour l'établissement dans les écoles publiques de la gratuité, qui aurait empêché souvent la concurrence des écoles libres, que la loi tendait évidemment à favoriser.

Aucune loi n'ayant réglé jusque là le sort des écoles de filles, on avait saisi l'occasion de faire cesser l'incertitude du régime sous lequel elles étaient placées. Toute commune de 800 habitants et au-dessus était tenue d'avoir au moins une école de filles. Mais cette obligation n'était pas très rigoureuse, car la commune n'avait pas à compter sur des subventions de l'État et du département comme pour les écoles de garçons, et il fallait donc que les propres ressources de la commune lui fournissent

les moyens financiers nécessaires. Le conseil académique avait, en outre, le pouvoir à raison des circonstances de permettre aux communes même de plus de 800 âmes d'établir ou de conserver des écoles primaires mixtes, quant aux sexes ou quant aux cultes; il avait aussi le droit, et c'est là la meilleure preuve de l'importance que la loi lui avait accordée, d'obliger les communes même de moins de huit cents habitants à entretenir une école de filles, si leurs ressources ordinaires le leur permettaient.

Comme jusqu'à la loi de 1833 pour les garçons, l'État ne voulait pas intervenir pécuniairement dans l'instruction primaire des filles. Par analogie avec la loi de l'an IV, après avoir posé le principe de la création de nouvelles écoles de filles, il en laissait la charge aux communes et le rapport de Beugnot comme celui de Fourcroy faisait appel à la générosité « *des habitants riches des campagnes et des citoyens éclairés, afin qu'à l'aide de dons et de souscriptions, ils viennent en aide aux communes pour qui cette obligation nouvelle serait une charge trop pesante* ».

L'article 39 de la loi du 15 mars 1850 avait décidé l'établissement d'une caisse de retraites substituée aux anciennes caisses d'épargne et de prévoyance établies par la loi de 1833. La préparation d'un projet général sur les retraites retarda l'établissement de la caisse des retraites. Un décret du 5 janvier 1851

maintint provisoirement les caisses d'épargne et de prévoyance, mais fit porter, depuis le 1^{er} janvier 1851 la retenue du vingtième non plus seulement sur le traitement fixe de 200 francs de l'instituteur, mais sur son traitement total. L'article 4 de la loi du 9 juin 1853 sur le régime des pensions civiles donnait le droit à pension à tous les fonctionnaires de l'enseignement, rétribués, en tout ou en partie, sur les fonds départementaux et communaux, à la charge par eux de supporter sur leur traitement et leurs différentes rétributions les retenues établies par la nouvelle loi.

Le droit à la pension était acquis par ancienneté à soixante ans d'âge et après trente ans accomplis de service. Pour les emplois de services actifs, il suffisait de cinquante-cinq ans d'âge et de vingt-cinq de services, mais ce n'est qu'après la loi du 17 août 1876 que les instituteurs furent compris dans la liste des emplois actifs. Des pensions exceptionnelles de faveur sans condition d'âge ou de service étaient en outre allouées pour actes de dévouement dans un intérêt public, ayant occasionné la mise hors d'état de continuer leur service, ou pour accident grave résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions. Les veuves avaient également droit à pension dans des conditions analogues et les orphelins mineurs avaient droit à un secours annuel, si la mère était décédée ou inhabile à recueillir la pension.

Un avis du 11 mars 1854 du conseil d'instruction publique trancha dans le sens de la négative la question de savoir, si la loi du 9 juin 1853 était applicable aux membres des associations religieuses vouées à l'enseignement et dirigeant des écoles primaires communales, et le ministre fit rembourser les retenues déjà effectuées.

Le décret du 8 août 1855 ordonna les mesures nécessaires pour procéder à la liquidation des anciennes caisses d'épargne. Les comptes individuels des instituteurs communaux devaient être clos et arrêtés au 30 juin 1855 en capital et intérêts par les commissions de surveillance des caisses d'épargne. Les instituteurs étaient admis à transférer leurs fonds à la caisse des retraites pour la vieillesse, avec ou sans aliénation de capital ou à les laisser à la caisse des dépôts et consignations qui continuerait à en capitaliser les intérêts tous les six mois et rembourserait le montant total aux ayant-droits ou à leurs héritiers lors de la cessation de leurs fonctions. Faute de déclaration par les intéressés, les sommes leur appartenant dans les anciennes caisses d'épargne étaient transférées d'office à la caisse des retraites pour la vieillesse, capital réservé, avec jouissance de la pension viagère à l'âge de cinquante-cinq ans.

La loi du 15 mars 1850 fut appliquée par trois ministres dont les idées étaient complètement différentes. FORTOUL qui occupa le ministère de l'ins-

truction publique du 3 décembre 1851 au 1^{er} juillet 1856 vit toujours d'un œil défavorable les instituteurs publics et les écoles normales, dont la suppression lui semblait plutôt un bien. Son successeur ROULAND paraît avoir maintenu la balance égale entre l'enseignement laïque et l'enseignement congréganiste pendant les sept années qu'il resta à la tête de l'instruction publique. Quant à DURUY ses opinions sur l'obligation et la gratuité étaient très arrêtées, et il chercha par tous les moyens possibles à les mettre en pratique ; il prépara l'opinion publique à les accepter et donna un grand développement à l'instruction primaire publique de 1863 à 1869.

La première mesure qui vint modifier la loi du 15 mars 1850 est le décret du 31 décembre 1853, dont le but avoué était de diminuer les charges de l'État. On arrivait à éluder le principe du minimum de 600 francs de traitement en créant des instituteurs suppléants. Nul ne pouvait être désormais nommé définitivement instituteur communal, s'il n'avait dirigé pendant 3 ans au moins une école en qualité de suppléant ou s'il n'avait exercé pendant trois ans à partir de sa vingt et unième année les fonctions d'instituteur adjoint. Les instituteurs suppléants recevaient un traitement minimum de 400 francs ou 500 francs suivant la classe à laquelle ils appartenaient.

Une partie de l'économie réalisée par cette mesure

était employée à élever après cinq ans de service le minimum du traitement des instituteurs titulaires à 700 francs et après dix ans de services à 800 francs. Cette allocation supplémentaire n'était d'ailleurs accordée qu'aux instituteurs méritants, et sur la proposition du recteur ; elle devait être renouvelée chaque année dans les mêmes conditions. En tous cas, le nombre des instituteurs recevant cette indemnité ne devait pas dépasser un dixième, et encore ce dixième ne pouvait être atteint que le 1^{er} janvier 1859. On voit quelles précautions étaient prises pour que le décret ne fut pas onéreux pour les finances de l'État.

Le titre III du projet avait également pour but de reporter sur les familles une partie des dépenses supportées par l'État. On avait constaté que partout où les trois centimes communaux étaient absorbés, le conseil municipal, n'ayant plus d'intérêt à demander à la rétribution scolaire tout ce qu'elle pouvait produire, avait une tendance bien naturelle à abaisser le plus possible le taux de la rétribution et à en exempter le plus grand nombre de familles. C'est ainsi qu'en 1850 sur 1.923.359 garçons fréquentant les écoles, 682.326 seulement étaient exempts, tandis qu'en 1852 sur 2.258.552 élèves le nombre des exempts s'était élevé à 910.169. La rétribution scolaire avait baissé de 7 fr. 05 par élève payant à 6 fr. 58. Le produit total était resté à peu près stationnaire

malgré l'augmentation considérable du nombre des élèves et ne produisait pas neuf millions pour les écoles des garçons.

Pour tous les partisans de la gratuité, cette augmentation de 35 0/0 en 1850 à 41 0/0 en 1852 de la proportion des enfants exempts de la rétribution était considérée comme un grand bien et permettait de répandre davantage l'instruction dans les classes pauvres, qui en ont le plus grand besoin. Mais telle n'était pas alors la pensée du ministre de l'instruction publique. Aussi revint-il au principe de la loi de l'an X et à la limitation du nombre des indigents.

« A la fin de chaque année, le Préfet, ou par délégation le sous-Préfet fixe, sur la proposition des délégués cantonaux et l'avis de l'inspecteur primaire le nombre maximum des enfants, qui pourront être admis gratuitement pendant les cours de l'année suivante dans chaque école publique. »

Depuis cette époque jusqu'en 1863 un double mouvement se produit pour restreindre la part contributive de l'État dans les dépenses de l'instruction primaire, en augmentant d'une part le taux de la rétribution et en restreignant d'autre part le nombre des enfants exempts. Bien qu'atténué par le système de l'abonnement, pratiqué dans un grand nombre de départements, ce double mouvement a pris une grande intensité depuis 1858. A cette époque, les taux de l'écolage variaient par mois de 0 fr. 40 à

0 fr 75 ; en 1863 ces taux dépassaient dans certains lieux 2 fr. 50 et 3 francs, et la moyenne était de 1 franc 66 centimes.

Aussi la rétribution scolaire voyait grossir rapidement son produit. De 11.670.000 francs en 1850 pour les écoles de garçons, les écoles de filles, les écoles mixtes et les salles d'asile, elle atteignait en 1863 : 19 millions et demi. Dans ces conditions l'État arrivait à réaliser des bonis importants sur les crédits qui étaient ouverts à son budget. Ces bonis, d'après Duruy, s'élevèrent de 150.000 francs en 1859 à plus d'un million en 1862.

Grâce à ces bonis, une série de mesures purent être prises pour améliorer le traitement des instituteurs. Le décret du 20 juillet 1858 faisait disparaître la seconde classe des instituteurs suppléants qui touchaient tous ainsi un minimum de 500 francs.

Le 29 décembre 1860, Rouland allait plus loin en supprimant complètement les instituteurs suppléants et en ramenant ainsi tous les instituteurs au minimum de 600 francs établi par la loi de 1850.

Enfin le décret du 19 avril 1862 accordait à tous les instituteurs comptant cinq ans de services une indemnité supplémentaire, calculée de manière à élever leur revenu scolaire au minimum de 700 francs. En outre un instituteur, sur vingt, pourra recevoir après dix ans de bons services, un traitement supplémentaire destiné à élever son revenu scolaire

au minimum de 800 francs, et un instituteur sur vingt pourra aussi après quinze ans de services honorables jouir d'un traitement minimum de 900 francs. Ces mesures cherchaient à faire de l'enseignement une véritable carrière avec des chances d'avancement proportionnées à l'ancienneté et au mérite.

Les écoles normales étant redevenues en faveur, et comme on constatait que de là sortaient la plupart et les meilleurs des instituteurs, le décret du 19 avril 1862 accordait à tout élève boursier sortant de l'école normale une indemnité de 100 francs, pour subvenir à ses premiers besoins en se rendant à son poste.

Tous ces décrets ne concernaient que les instituteurs. Il avait été fait bien peu pour les institutrices, bien qu'un rapport officiel du 10 juillet 1861 du ministre Rouland déplorât la situation lamentable des institutrices dont la plupart ne touchaient pas 300 francs. L'État leur accordait quelques petits secours si minimes qu'ils ressemblaient à des aumônes. Une amélioration de leur sort pouvait cependant résulter de la loi du 14 juin 1859, qui décidait de percevoir la rétribution scolaire pour les écoles communales de filles dans la même forme que les contributions publiques directes ; les institutrices devenaient par ce fait au même titre que les instituteurs des fonctionnaires de l'État.

L'instruction primaire des filles devait trouver un

hardi défenseur dans la personne du nouveau ministre de l'instruction publique, VICTOR DURUY, qui pendant 6 ans, du 23 juin 1863 au 17 juillet 1869, allait chercher à développer l'instruction primaire en y consacrant tous ses instants, en multipliant les rapports, les circulaires et les instructions, et en faisant voter la loi du 10 avril 1867.

Les idées et les projets de réforme de Duruy sont clairement exposés dans le rapport qu'il présenta à l'Empereur le 6 mars 1865 sur l'état de l'enseignement primaire en 1863. Les plans du nouveau ministre résultaient de la situation scolaire à cette époque, qui indiquait certainement un progrès depuis 1847 mais qui montrait combien il restait encore à faire. C'est pourquoi Duruy était bien résolu à profiter de tout ce qui avait déjà été fait, et à perfectionner le plus possible l'instruction primaire, sans rien détruire de ce qui avait été établi d'utile avant lui.

Comparé à 1847, le nombre des élèves inscrits en 1863 dans les écoles et montant à 4.336.000 indiquait une augmentation de plus de 800.000 élèves.

En revanche, le rapport estimait à environ 900.000 le nombre des enfants de 6 à 13 ans qui ne venaient pas à l'école, et résultat plus déplorable, constatait que la fréquentation de l'école était si irrégulière que 40 0/0 des enfants sortis de l'école en 1863 n'avaient retiré aucun fruit de leur passage à l'école

ou n'en avaient emporté que des connaissances insuffisantes.

Duruy exposait en même temps les progrès considérables faits par les congrégations religieuses dans l'instruction primaire en vingt ans.

En 1843, les congrégations n'instruisaient que 9 0/0 du nombre total des garçons et 49 0/0 des filles.

En 1863, le nombre des instituteurs congréganistes avait presque triplé. Ils possédaient 17.206 écoles fréquentées par 1.610.673 élèves soit 37 0/0 de la population scolaire totale. Cette proportion était de 19 0/0 pour les garçons et atteignait 56 0/0 pour les filles,

Duruy attribuait ces succès de l'enseignement congréganiste à la puissance des associations, à l'appui du clergé des paroisses, au pouvoir donné par la loi au curé sur l'école publique, à la faculté laissée au conseil départemental par l'article 36 de la loi du 15 mars 1850 de dispenser la commune d'entretenir une école publique à condition de pourvoir à l'enseignement gratuit de tous les enfants indigents dans une école libre.

Enfin, la principale raison de la prépondérance de l'enseignement congréganiste était, pour Duruy, la gratuité absolue qui empêchait la libre concurrence des écoles du gouvernement. Les Frères devaient donner l'éducation gratuitement, mais coûtaient

cependant assez cher aux communes qui leur assuraient par convention un traitement de 600 fr. généralement et diverses indemnités pour frais de voyage, trousseau et ameublement, pour frais de noviciat et pour indemnité de déménagement en cas de renvoi.

Comme, cependant, ils ne percevaient point de rétribution scolaire, ils ménageaient ainsi les familles et enlevaient facilement des élèves aux écoles publiques placées dans des conditions d'infériorité. Pour rétablir l'égalité dans la concurrence, l'administration avait forcé les conseils municipaux qui assuraient aux Frères un traitement fixe à percevoir la rétribution scolaire pour le compte de la commune. Malgré cela, les écoles congréganistes avaient encore 67 0/0 d'élèves gratuits au lieu de 28 0/0 pour les écoles laïques.

Pour égaliser les conditions de la libre concurrence, Duruy proposait deux moyens : la suppression du privilège donné aux lettres d'obédience et la gratuité de l'école.

Le rapport se terminait en proposant à l'Empereur de reconnaître et d'appliquer les principes suivants :

« 1^o *L'instruction populaire est un grand service public.*

2^o *Ce service doit, comme tous ceux qui profitent*

à la communauté, être payé par la communauté toute entière.

3^o Le droit de suffrage a pour corollaire le devoir d'instruction et tout citoyen doit savoir lire comme il doit porter les armes et payer l'impôt. »

L'obligation étant plus difficile à réaliser que la gratuité, l'opinion publique n'y était pas encore suffisamment préparée, Duruy commença par tourner tous ses efforts vers le développement de la gratuité.

Une circulaire du 24 février 1864 demandait aux préfets l'application rigoureuse de l'article 24 de la loi de 1850 portant que l'enseignement primaire devait être donné gratuitement à tous les enfants dont les familles sont hors d'état de le payer. Les préfets en fixant le maximum établi par le décret du 31 décembre 1853 pour le nombre d'élèves à admettre gratuitement devait surtout bien être pénétré de cette idée que le gouvernement ne voulait pas qu'un seul enfant restât privé d'instruction pour cause d'indigence.

Cette circulaire produisit des résultats tels que dans un rapport du 20 février 1867 sur l'état de l'instruction primaire, Duruy constatait que l'extension donnée à la gratuité avait amené dans les écoles plus cent mille nouveaux élèves.

Malgré les intentions formelles souvent manifestées par le ministère, le maximum établi par le préfet

était un obstacle sérieux à l'extension de la gratuité à tous les enfants réellement hors d'état de payer la rétribution scolaire. Le décret du 28 mars 1866 mit fin à toute difficulté à cet égard en rapportant purement et simplement l'article 13 du décret du 31 décembre 1853 qui avait établi le maximum.

Duruy n'allait pas s'arrêter là et la loi du 10 avril 1867 devait faire faire à la législation scolaire un nouveau pas en avant vers la gratuité.

Cette LOI DU 10 AVRIL 1867 était l'accomplissement d'une promesse faite par l'Empereur qui, le 15 février 1865 en ouvrant la session législative avait déclaré que « dans un pays de suffrage universel, tout citoyen doit savoir lire et écrire, et qu'un projet de loi serait présenté pour propager de plus en plus l'instruction primaire ». Ce projet fut présenté au Corps législatif le 24 mai 1865, mais la discussion en fut retardée jusqu'en mars 1867. La loi fut votée à l'unanimité par le Corps législatif et ne rencontra qu'un seul opposant au Sénat.

On avait écarté le principe de la gratuité absolue pour toute la France, par crainte qu'il ne s'établît dans les mêmes lieux, des écoles pour les riches payants, à côté des écoles gratuites abandonnées aux pauvres, ce qui les séparerait dès l'enfance. Mais suivant l'expression de Duruy, la gratuité avait été « *municipalisée* ». N'ayant pu obtenir l'établissement d'un seul coup de la gratuité dans toutes les

communes de France, Duruy s'était borné à en favoriser l'extension, commune par commune.

La loi du 15 mars 1850, dans son article 36, avait déjà autorisé les communes à entretenir une ou plusieurs écoles gratuites, mais à la condition qu'elles le fissent avec leurs propres ressources. L'article 8 de la nouvelle loi, tout en développant les ressources communales permettant d'établir la gratuité absolue, accordait en cas d'insuffisance de ces ressources, le secours pécuniaire du département et de l'État.

Jusqu'ici seules les communes riches avaient pu profiter de cette disposition, et c'est ainsi que 2.250 municipalités avaient déjà établi la gratuité absolue dans plus de 5.000 écoles, lors du dépôt du projet de loi en mai 1865. Les subventions de l'État et du département allaient en faciliter l'établissement même dans les communes les plus pauvres et les plus petites où cette réforme était la plus utile, le nombre de pères de famille dans une situation précaire ou gênée y étant relativement le plus considérable.

Les ressources que la loi autorisait les communes à affecter à l'entretien d'écoles entièrement gratuites consistaient en une imposition extraordinaire, qui ne devait pas excéder quatre centimes additionnels au principal des quatre contributions directes. Le conseil départemental était chargé d'approuver les demandes des communes qui s'étaient préalablement

ment imposées des quatre centimes et d'en faire le classement suivant leurs besoins. En cas d'insuffisance des ressources communales, une subvention pouvait être allouée, en suivant le classement, sur les fonds du département. Enfin le crédit spécial établi à cet effet au budget du Ministère de l'instruction publique était réparti entre tous les départements ayant déjà voté des subventions et d'après les besoins des communes. Ce système, en partageant les dépenses entre la commune, le département et l'État, devait amener l'extension progressive de la gratuité, sans augmenter brusquement le montant du crédit à inscrire au budget général.

Dans l'idée de l'inspirateur de la loi de 1867, une autre mesure devait aider considérablement à augmenter le nombre des élèves des écoles primaires. C'était la *Caisse des écoles* créée par l'article 15. « *Il ne suffit pas*, disait Duruy dans une instruction du 12 mai 1867, *d'ouvrir gratuitement à un enfant la porte de l'école ; l'expérience prouve que beaucoup d'enfants, qui y sont admis à cette condition, se dispensent d'y paraître ou y paraissent si irrégulièrement qu'ils n'en profitent réellement pas. Cela tient à plusieurs causes que la Caisse des écoles peut faire disparaître. Le besoin qu'ont les parents des services de leurs enfants : la caisse ne peut-elle pas leur allouer des secours à la condition de l'envoi régulier des enfants à l'école ? Ces enfants manquent de vêtements : ne peut-elle leur*

en donner ? Ils n'ont pas les moyens de se procurer des livres et du papier : ne peut-elle leur en fournir ? Ne peut-elle pas récompenser par quelques dons les enfants les plus assidus, accorder des prix en dehors de ceux pour lesquels le conseil municipal alloue une certaine somme ou en doubler la valeur, aider à certaines familles à payer l'écolage, donner à l'instituteur lui-même soit une gratification, soit les livres dont il aurait besoin pour l'instruction de ses élèves ou la sienne propre, ou enfin souscrire en son nom à des recueils périodiques, qui le tiendraient au courant des méthodes nouvelles et des progrès de la science. »

On voit quel emploi varié le créateur des caisses des écoles avait trouvé de leurs ressources. Malheureusement pour ces ressources, on était revenu aux idées de Fourcroy en matière d'instruction publique, et on avait compté sur tout sur l'initiative privée sous forme de souscriptions, de cotisations, de donations ou de legs. On prévoyait bien aussi des subventions de la commune, du département ou de l'État. Mais le département et la commune ne pouvaient prendre ces subventions sur le produit des centimes spéciaux, lorsque l'insuffisance de ces centimes les forçait déjà à recourir aux subventions de l'État. Quant à l'État lui-même, le ministre se déclarait dans l'impossibilité de prendre immédiatement aucun engagement pour sa participation à l'alimentation de ces caisses.

Aussi, malgré tous les efforts de leur créateur, les caisses des écoles eurent peu de succès. Les communes laissées libres de les créer ou non, et les particuliers peu disposés à en supporter seuls les charges, montrèrent si peu d'empressement qu'il ne fonctionnait en 1880 que 511 caisses communales, 4 cantonales et 2 départementales.

Les instituteurs avaient souvent vu d'un œil défavorable l'extension de la gratuité, qui menaçait de supprimer complètement ou tout au moins de diminuer le produit de la rétribution scolaire, permettant à un certain nombre d'entre eux, d'augmenter leur revenu au-delà des minima établis par le décret du 19 avril 1862. Pour protéger l'instituteur contre ce préjudice, Durny avait établi dans la nouvelle loi un traitement éventuel calculé à raison du nombre des élèves gratuits.

En conséquence, dans les communes où la gratuité était établie en vertu de la nouvelle loi, le traitement des instituteurs et institutrices comprenait : « 1^o le traitement fixe de 200 francs ; 2^o un traitement éventuel calculé à raison du nombre d'élèves présents à l'école, d'après un taux de rétribution, déterminé chaque année par le préfet, sur l'avis du conseil municipal et du conseil départemental ; 3^o Un supplément accordé à tous les instituteurs et institutrices dont le traitement fixe, joint au produit de l'éventuel, n'atteint pas pour les instituteurs,

les minima déterminés par l'article 38 de la loi du 15 mars 1850 et par le décret du 19 avril 1862 et pour les institutrices les minima déterminés par l'article 4 de la présente loi, c'est-à-dire 500 francs pour la première classe d'institutrices et 400 francs pour la seconde.

Dans les communes où la gratuité n'était pas encore établie complètement, il y avait à ajouter à ces éléments la rétribution scolaire fixée, comme dans la loi de 1850, par le conseil départemental sur l'avis des conseils municipaux et des délégués cantonaux : dans ce cas, le traitement éventuel ne portait que sur les élèves gratuits.

Il y avait aussi à déjouer une autre combinaison qui aurait pu diminuer le traitement des instituteurs. Dans les communes où le minimum était dépassé par l'effet de la rétribution scolaire, les communes auraient pu en votant les quatre centimes exigés par la loi pour établir la gratuité, réduire l'instituteur au minimum légal, ce qui aurait eu pour conséquence de décharger les familles riches aux dépens des maîtres. Pour y remédier, l'article 11 décidait que le nouveau traitement déterminé ainsi que nous l'avons vu, ne pourrait être inférieur au traitement moyen dont l'instituteur jouissait depuis trois ans. Le préfet avait donc le droit de porter d'office le crédit nécessaire au budget communal.

Cette mesure ne s'appliquait qu'aux instituteurs en exercice, les instituteurs nouveaux devaient au contraire souffrir dans ce cas de la suppression de la rétribution scolaire. Nous aurons à signaler une situation absolument identique pour les instituteurs, débutant après la suppression complète de la rétribution scolaire en 1881.

L'article 13 autorisait les communes qui n'avaient point à réclamer de subvention du département ou de l'État à établir un traitement fixe pour leurs instituteurs. Cette disposition, ayant été votée pour favoriser les instituteurs mis ainsi à l'abri des variations de revenu dues à la rétribution, ne pouvait être interprétée contre eux pour diminuer leur traitement. Le préfet, chargé d'approuver ces délibérations devait repousser tous les arrangements contraires aux intérêts des maîtres d'école. Dans un certain nombre de départements, cette combinaison du traitement fixe avait permis aux instituteurs, en divisant les traitements en classes différentes, d'obtenir un avancement sur place et de ne pas voir leur revenu scolaire diminuer avec l'âge.

Quant aux ressources qui devaient pourvoir aux dépenses de l'instruction primaire, la loi nouvelle ne changeait rien au système ingénieux de répartition des dépenses entre les communes, les départements et l'État, établi par les lois de 1833 et de 1850. Un troisième centime départemental était ce-

pendant ajouté aux deux premiers, et portait comme eux sur les quatre contributions directes.

Le but principal de la loi du 10 avril 1867, après l'extension de la gratuité, fut certainement le développement de l'instruction primaire des filles.

La loi de 1833 était muette sur l'éducation des filles malgré Guizot qui en avait fait l'objet d'un titre spécial dont la discussion fut ajournée. La loi de 1850 avait bien essayé de combler cette lacune en décidant que les communes de plus de 800 âmes seraient tenues d'avoir au moins une école de filles, si leurs ressources étaient suffisantes ; mais en cas d'insuffisance, le conseil départemental pouvait les en dispenser ; le département ou l'État ne leur donnait aucun secours, et il n'y avait pas de dispositions précises pour garantir le traitement et le logement des institutrices, dont la situation était des plus précaires.

Bien que fort incomplète, la loi de 1850 multiplia le nombre des écoles spéciales. Plus de treize mille communes étaient pourvues en 1864 d'une école spéciale de filles. Mais il restait encore fort à faire. Le développement du principe posé par la loi de 1850 avait été arrêté par l'insuffisance des ressources communales et le défaut de subvention des départements et de l'État.

La nouvelle loi imposait dans son article 1^{er} l'obligation pour toute commune de 500 âmes et au-dessus d'avoir au moins une école publique de filles.

C'était créer d'un seul coup près de 10.000 écoles nouvelles. Un traitement minimum de 400 ou de 500 francs, suivant la classe, était assuré aux institutrices, qui avaient droit en même temps à un logement convenable fourni par la commune. Pour toutes ces dépenses, la commune pouvait recevoir une subvention du département ou de l'État suivant les mêmes règles établies depuis 1833 pour les écoles de garçons.

L'article 1^{er} stipulait en outre que dans toute école mixte tenue par un instituteur, une femme, nommée par le préfet sur la proposition du maire, serait chargée de diriger les travaux à l'aiguille des filles. Un traitement lui était accordé par le préfet, après avis du conseil municipal. Comme presque toujours la maîtresse des travaux à l'aiguille sera la femme de l'instituteur, il en résultera une amélioration sensible de la situation pécuniaire de beaucoup de maîtres d'école.

En ce qui concerne le nombre d'écoles à établir dans chaque commune soit pour les garçons, soit pour les filles, la loi de 1850 s'en était rapportée aux communes elles-mêmes et il en était résulté plusieurs abus. Aussi c'était au conseil départemental, qu'il appartiendrait désormais de fixer le nombre des écoles publiques dans chaque commune.

Le conseil départemental recevait en outre la mission de déterminer les cas, où à raison de l'éloi-

gnement du chef-lieu ou du mauvais état des chemins, il devait être établi des écoles de hameau. Comme la population de ces écoles serait relativement peu nombreuse, et pour ménager en même temps les intérêts financiers, on confiait ces écoles à des maîtres adjoints, qui ne devaient recevoir qu'un traitement inférieur à celui des instituteurs titulaires et fixé par le préfet, sur l'avis du conseil municipal et du conseil départemental.

La loi n'avait établi aucun minimum de traitement pour les adjoints ou adjointes, chargés d'écoles de hameau. Car suivant les instructions données aux préfets le 12 mai 1867 sur l'application de la loi du 10 avril, il fallait se conformer aux circonstances locales. Telle école de hameau serait assez importante pour avoir un maître breveté. Tandis que pour une autre ayant peu d'élèves, on serait souvent trop heureux de prendre pour maître d'école un habitant réunissant les conditions suffisantes de moralité et d'instruction.

La loi se préoccupait aussi des adjoints attachés aux écoles communales, dont le sort était jusque-là très incertain et dépendait du bon vouloir de la commune ou de l'instituteur qui les rétribuait. L'article 5 leur assurait un traitement minimum de 400 ou 500 francs pour les instituteurs adjoints répartis en deux classes, et de 350 francs pour les institutrices adjointes.

Si nous ajoutons enfin qu'une indemnité pouvait être accordée aux instituteurs et institutrices dirigeant une classe communale d'adultes ouverte en vertu d'une délibération du conseil municipal et d'une décision du conseil départemental, nous aurons ainsi analysé complètement cette loi du 10 avril 1867 qui, au point de vue financier, marque la transition entre la loi de 1833 et les lois votées depuis 1881.

L'exécution de la loi du 10 avril 1867 devait entraîner pour l'État, les départements et les communes des dépenses assez considérables tenant à la création de nouvelles écoles de filles et d'écoles de hameau, à l'amélioration des traitements des institutrices et des adjoints et adjointes, à l'indemnité des maîtresses de travaux à l'aiguille limitée d'ailleurs à cent francs pour la part de l'État, à l'extension de la gratuité absolue et aux cours d'adultes.

Le rapport de M. du Miral sur le budget de 1868 évaluait à 6.600.000 francs l'augmentation annuelle du budget de l'État résultant du vote de la loi de 1867. La création d'un troisième centime départemental devait produire près de trois millions. Quant aux charges nouvelles des communes, le même rapport les estimait à près de 6 millions, sur lesquels 600.000 francs seulement représentaient la somme qui, suivant les estimations des préfets, serait votée par les conseils municipaux sur les quatre centimes facultatifs de la gratuité absolue.

Bien qu'aucune disposition de la loi du 10 avril 1867 n'ait trait aux constructions scolaires, Duruy comprenait trop bien l'importance, pour chaque commune, d'avoir une maison d'école pour qu'il ait laissé ce point complètement de côté. Le 28 mai 1864, une circulaire ministérielle rappelait aux préfets les prescriptions relatives à la construction et à l'appropriation des maisons d'école ainsi que les formalités à remplir pour l'instruction des demandes de secours des communes à l'État pour l'établissement de nouvelles constructions scolaires.

L'exposé de la situation de l'instruction publique en 1868, constatait que l'État avait alloué pendant cette année 1868 plus de trois millions de secours à 1.129 communes pour leurs maisons d'école. Le paiement des secours était réparti sur plusieurs exercices et n'était effectué qu'après l'achèvement des constructions. Aussi, comme cela se passe encore aujourd'hui, les engagements du ministre dépassaient-ils le montant du crédit annuel et s'élevaient à près de six millions. Le rapporteur faisait en outre observer que les secours de l'État ne représentaient généralement que le quart de la dépense, d'où il suit qu'on pouvait estimer à une douzaine de millions les dépenses totales annuelles des communes, des départements et de l'État pour les constructions scolaires.

La dernière partie du programme de Duruy était

l'établissement de l'obligation pour les parents, de donner ou faire donner à leurs enfants l'enseignement primaire. L'instruction obligatoire avait été écartée sans discussion au Sénat en 1861, et n'avait jamais été l'objet d'un débat sérieux ni au Corps législatif ni au Conseil d'État. Elle passait alors pour un engin révolutionnaire, par cela seul qu'elle avait été proclamée en 1793 par la Convention. Néanmoins, elle était réclamée par plusieurs conseils généraux et par beaucoup d'instituteurs. Elle était appliquée, en outre, dans plusieurs États voisins.

Duruy présenta, en 1864, à Napoléon III, un rapport où il proposait, pour remédier à la situation de l'instruction primaire, fort en retard sur des nations voisines, l'établissement du principe de l'obligation. L'Empereur mit le mot « approuvé » au bas du rapport. Mais, par un scrupule tout au moins curieux, Duruy fit paraître la pièce à l'*Officiel*, sans y mentionner l'approbation impériale.

Les influences de tous les personnages officiels opposés à l'instruction obligatoire durent prévaloir auprès de l'empereur, car une note parut à l'*Officiel* déclarant que le précédent rapport était l'œuvre propre du ministre et ne contenait que ses vues personnelles. Le vote de l'instruction obligatoire aurait d'ailleurs été peut-être un peu prématuré, car, de l'aveu même du rapporteur, l'état des écoles n'en aurait pas permis l'application immédiate.

Duruy est considéré cependant comme un précurseur, par les partisans de nos lois scolaires actuelles. M. A. Rambaud s'exprime ainsi à son sujet dans un article du Dictionnaire de pédagogie : « *Si M. Duruy n'a pu faire triompher ni l'obligation, ni la gratuité, c'est beaucoup que d'avoir essayé. M. Duruy a eu l'honneur de jalonner la route qui a été suivie après lui. Ce qui lui a manqué surtout : c'est la liberté d'action entravée tour à tour par les influences qui se disputaient à la cour impériale la prépondérance ; c'est l'appui d'Assemblées décidées à achever l'œuvre de la Révolution et à croire qu'en matière d'instruction, il n'y a pas de prodigalité* ».

De la fin du ministère Duruy à la chute du second Empire, il ne s'écoula guère plus d'un an, et pendant cette période, quatre ministres, Bourbeau, Segris, Mège et Brame, se succédèrent à la tête du département de l'instruction publique et eurent à mettre en pratique la loi du 10 avril 1867.

Plusieurs mesures furent prises pour améliorer le traitement des maîtres d'école. Une circulaire du 10 mars 1869 communiquait aux préfets l'intention du gouvernement de compléter à 400 francs le traitement des institutrices dans les communes de moins de 500 âmes, mais à titre exceptionnel seulement ; les écoles de filles établies dans ces communes n'ayant aucun droit, d'après la loi de 1867, à une subvention de l'État. Un décret du 27 juillet 1870

portait à 500 et 600 francs les traitements minima des institutrices titulaires à partir du 1^{er} janvier 1871. Quant aux instituteurs titulaires, le même décret portait leur traitement minimum à 700 francs pour les débutants et à 800 francs pour les instituteurs ayant cinq années de service. Enfin, en se conformant au système établi par le décret du 19 avril 1862, un vingtième des instituteurs avait droit, après dix ans de service, à un minimum de 900 francs et un autre vingtième pouvait obtenir un revenu scolaire minimum de 1.000 francs après quinze années de bons services. Un crédit de 1.500.000 francs était ouvert dans ce but au budget de l'État comme subventions aux communes.

La dernière instruction ministérielle importante envoyée par les ministres de l'Empire date du commencement de la guerre de 1870 ; elle est du 9 août et est relative à l'application financière de la loi du 10 avril 1867. Le ministre s'y plaignait de nombreuses irrégularités commises dans les états de liquidation des dépenses de l'instruction primaire.

Contrairement au texte formel de la loi, beaucoup de communes étaient loin d'avoir épuisé leurs revenus ordinaires et n'en volaient pas moins l'imposition spéciale de trois centimes. Souvent, le produit des trois centimes aurait suffi avec les ressources ordinaires pour que la commune supportât seule toutes les dépenses de l'instruction primaire ; malgré cela,

la commune réussissait à obtenir une subvention du département et de l'État.

Le ministre se plaignait aussi de l'extension abusive donnée à la liste de gratuité dans les communes, qui tournaient la loi en ne maintenant dans des écoles, dites payantes, qu'un ou deux élèves payants. Les conseils municipaux n'avaient ainsi pas à voter les quatre centimes de la gratuité et c'était l'État et le département qui en supportaient toutes les charges. Pour les fonds départementaux, des abus analogues s'étaient également produits. Le ministre rappelait aux préfets, qu'aux termes de l'article 40 de la loi du 15 mars 1850, l'État ne peut concourir aux dépenses de l'instruction primaire, si les ressources départementales n'ont pas reçu leur emploi légal : le ministre ne pouvait donc autoriser un prélèvement sur les trois centimes départementaux, en faveur de dépenses facultatives ou extraordinaires de l'instruction primaire, que lorsque les dépenses obligatoires étaient entièrement soldées et qu'il ne pouvait être fait emploi de l'excédent des centimes.

A la fin de l'Empire, en 1869, la population scolaire atteignait 4.587.000 élèves dont 2.376.000 garçons et 2.211.000 filles. En comparant avec le nombre des élèves en 1848, que nous avons donné à la fin du précédent chapitre, on peut constater une augmentation de plus d'un million. Cette aug-

mentation avait profité presque entièrement aux écoles congréganistes qui étaient suivies par 498.000 garçons, soit 21 0/0 du nombre total des élèves, et par 1.216.000 filles, ce qui représentait 55 0/0.

Quant au budget des dépenses de l'instruction primaire, en 1855, il était de 31 millions ; en 1860, il dépassait 36 millions et demi. Sur cette somme, la rétribution scolaire fournissait douze millions ; les revenus ordinaires et les centimes spéciaux des communes dix millions ; les subventions des départements pour les écoles primaires et les écoles normales, atteignaient six millions et demi, et celles de l'État sept millions.

De 1860 à la fin de l'Empire, la progression fut plus rapide encore. Le taux de la rétribution scolaire fut augmenté assez notablement et son produit, en 1870, était de dix-huit millions et demi.

La loi du 10 avril 1867, d'après le rapporteur du budget de 1868, devait entraîner une dépense nouvelle d'au moins quatorze millions. Ces prévisions auraient été certainement dépassées, comme toutes celles qui ont été faites sur les dépenses de l'instruction primaire. Mais, en 1870, la loi de 1867 n'était pas encore complètement appliquée. Le budget de l'instruction primaire atteignait pourtant près de 64 millions, non compris les pensions des instituteurs et des autres fonctionnaires de ce service. Sur ce chiffre, 54 millions et demi étaient affectés aux

dépenses des écoles primaires, près de trois millions aux écoles normales, douze cent mille francs au service de l'inspection, et le surplus en dépenses diverses : subventions de toute nature allouées par le département et l'État et dépenses de constructions scolaires.

En dix ans, la part des communes était montée, non compris la rétribution scolaire, de dix millions à plus de vingt-deux, par suite du développement du produit des centimes et surtout des mesures prises par le gouvernement pour assurer le prélèvement sur les revenus ordinaires. Les fonds départementaux consacrés à l'instruction primaire s'élevaient à dix millions, grâce à l'imposition, par la loi de 1867, d'un troisième centime départemental. Quant aux subventions de l'État, le montant en avait presque doublé et était de douze millions en 1870. Quarante ans auparavant, sous la Restauration, on se rappelle que la subvention de l'État n'était que de 50.000 francs ; on peut voir ainsi le chemin parcouru, et pourtant le chiffre de douze millions que nous relevons à la fin de l'Empire, paraîtra bien minime à côté des crédits considérables qui sont inscrits maintenant au budget de l'État.

En ce qui concerne l'initiative privée, les législateurs étaient bien forcés de constater que les appels réitérés qu'on y avait fait depuis le commencement du siècle avaient produit bien peu de résultats. Le

produit des dons et legs affectés aux écoles primaires était de 897.000 francs. Ce ne pouvait donc être qu'une ressource très accessoire, bien que dans toutes les lois, les dons et legs figurent en tête des moyens financiers à consacrer à l'instruction primaire.

CHAPITRE VI

L'INSTRUCTION PRIMAIRE DE 1870 A 1897.

Malgré les progrès réalisés par la France depuis la loi de 1833, l'instruction primaire y était certainement très en retard comparée à ce qui existait dans la Prusse et les autres États de l'Allemagne. Dans ces pays, l'instruction primaire était partout obligatoire et le nombre des illettrés y constituait seulement l'infime exception. Aussi pour expliquer nos revers, l'opinion publique disait que nous avions été battus par l'instituteur allemand.

Même dans Paris assiégé, le nouveau gouvernement s'était préoccupé de l'enseignement populaire. Une circulaire du 2 octobre 1870 de Jules Simon donnait à une commission la charge d'étudier dès maintenant toutes les questions à résoudre immédiatement après la guerre « la gratuité, l'obligation, les devoirs et les droits de la commune, le mode de nomination des instituteurs, leur traitement d'activité, leur retraite etc. » Une autre circulaire du 13 octobre prescrivait la création d'écoles normales

primaires dans Paris. Jules Simon demandait au maire de Paris de se mettre immédiatement à l'œuvre « *afin que notre école soit peuplée et vivante, lorsque, dans quelques semaines, nous retrouverons la France et que la France nous retrouvera* ». Ces mesures ne pouvaient guère produire grand effet dans les circonstances désastreuses où elles devaient être appliquées. Mais le nouveau gouvernement montrait par là qu'une des premières tâches à entreprendre, pour sauver la France, c'était de relever le niveau intellectuel et moral du pays.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE n'oublia pas non plus le devoir, qui paraissait lui être imposé par les derniers événements. Dès 1871, alors qu'il semblait que l'on ne dût songer qu'à la libération du territoire et à la reconstitution de notre armée et de nos finances, plusieurs projets étaient présentés sur l'instruction primaire par de nombreux membres de l'Assemblée nationale. La plupart de ces projets consacraient le principe de l'obligation.

Le 5 août 1871, M. de Lacretelle déposait la proposition de loi suivante « ARTICLE UNIQUE « *A partir du 1^{er} novembre 1871, l'instruction primaire sera gratuite et obligatoire dans toutes les écoles de la République* ». Ce texte étant pas trop concis, un mois après, le 6 septembre le même député présentait un projet un peu plus développé mais basé sur les mêmes principes. L'obligation scolaire devait durer de sept

à quinze ans pour les deux sexes, avec la faculté pour les parents d'élever leurs enfants à domicile ou de les envoyer dans une école libre. Quant aux frais de l'instruction gratuite, les communes devaient y contribuer « dans la proportion de la moyenne des fonds qu'elles consacraient à l'assistance scolaire ». Le reste devait être fourni par l'État.

Le minimum du traitement de l'instituteur et de l'intitutrice était élevé à 1200 francs par an, et ils avaient droit en outre au logement, à un jardin, au chauffage et à l'éclairage.

Le 29 août, plusieurs députés tels que Vacherot, Charton, H. Martin, Ferry, présentèrent un projet tendant à rendre l'instruction obligatoire pour les garçons seulement et de sept à quatorze ans. La plupart des articles de cette proposition concernaient les mesures à prendre pour assurer l'exécution de l'obligation et les pénalités à infliger aux parents ou tuteurs qui contreviendraient à la loi.

Le 15 décembre 1871, deux projets de loi furent présentés par le ministre de l'instruction publique, JULES SIMON. Le plus important de ces projets avait pour but principal de rendre l'instruction primaire obligatoire pour tous les enfants de six à treize ans. La gratuité n'était pas établie comme corollaire indispensable de l'obligation, Jules Simon soutenait qu'il n'y avait là aucune injustice, puisque tous les enfants pauvres étaient exempts de la rétribution

scolaire qui était au contraire exigée avec raison de toutes les familles riches comme prix d'un service rendu.

D'ailleurs le ministre était loin d'être ennemi absolu du principe de la gratuité et en toute autre circonstance, il ne se fut pas effrayé des dépenses que son application aurait entraînées. Dans son livre sur l'École, il avait affirmé hautement « *qu'il fallait donner à l'instruction primaire tous les millions dont elle avait besoin et ne pas les regretter* ».

Mais à la fin de 1871, il ne s'agissait pas d'économie, mais de nécessité. L'argent qu'il aurait fallu, on ne l'avait pas et on ne pouvait le demander ni à l'impôt ni à l'emprunt. Aussi le projet ne changeait-il rien au régime financier antérieur. L'article 17 maintenait donc pour les recettes le système de subventions superposées du département et de l'État au profit de la commune.

Le même article classait ainsi les dépenses de l'instruction primaire, auxquelles il devait être pourvu avant toute autre : « *1° les traitements fixes et éventuels des instituteurs et des institutrices, de leurs adjoints et adjointes, des maîtresses de travaux à l'aiguille dans les écoles mixtes, des directrices des salles d'asiles et de leurs adjointes ; 2° les frais de construction, de réparation, appropriation ou location de maisons d'école ; 3° les frais d'entretien des bâtiments et du matériel scolaire, y compris l'achat des registres* ».

scolaires ; 4° les frais de bureau des comités cantonaux, des commissions scolaires et des commissions d'examen pour le brevet de capacité. Les dépenses d'entretien des cours d'adultes et de chauffage des classes et celle des fournitures classiques aux élèves hors d'état de payer sont obligatoires et purement communales ».

A partir du 1^{er} janvier 1872, les fonds qui constituent le traitement des instituteurs et des institutrices publics sont centralisés à la trésorerie générale du département. Les instituteurs et institutrices sont payés mensuellement par mandats délivrés par les préfets.

Le projet de Jules Simon était essentiellement pratique ; il n'avait pas cherché à réformer complètement l'instruction primaire mais s'était borné à donner une solution sur le petit nombre de points dont l'opinion publique était spécialement préoccupée. La nomination des instituteurs était confiée à l'inspecteur et au recteur d'académie ; le privilège des lettres d'obédience, qui, pour les membres des congrégations religieuses, remplaçait le brevet de capacité, était supprimé pour l'avenir ; enfin l'article 9 statuait sur la fameuse question du droit d'option entre un instituteur laïque et un instituteur congréganiste, qui avait déjà soulevé tant de difficultés.

Ce droit d'option était permis dans le cas de vacance d'une école par suite de démission, révocation ou décès du titulaire ou en cas de renouvelle-

ment intégral des membres du conseil municipal. Dans ces différents cas, le conseil municipal était mis en demeure d'émettre son avis sur la question de savoir s'il désirait que la direction de l'école soit confiée à un instituteur laïque ou à un membre d'une association religieuse vouée à l'enseignement public. L'inspecteur d'Académie procédait à une enquête et c'était le conseil départemental qui statuait, sauf appel au conseil supérieur de l'instruction publique. Le conseil départemental remplaçait avec beaucoup plus de compétence le préfet, qui statuait jusqu'alors après avoir pris l'avis des conseils municipaux.

Plusieurs amendements furent présentés au projet Jules Simon. Le 12 janvier 1872, M. Lefèvre Pontalis proposait de donner gratuitement l'enseignement primaire à tous les enfants dont les familles déclareraient être hors d'état de payer. Le 12 juin 1872, MM. Dréo et Ferrouillat proposaient à côté du principe de l'instruction obligatoire, l'enseignement gratuit et laïque dans toutes les écoles publiques.

Des propositions de loi avaient en outre été déposées par plusieurs membres de l'Assemblée, notamment par M. Delpit et par M. Beaussire. Une commission fut nommée pour l'étude de ces divers projets. Elle était présidée par Mgr. Dupanloup et son rapport fut présenté par M. Ernoul. La majorité de cette commission était hostile au principe de l'instruction obligatoire. Treize bureaux de l'Assemblée Na-

tionale sur quinze s'étaient d'ailleurs prononcés contre le projet Jules Simon. Les études de la commission aboutirent à l'élaboration d'un vaste projet de loi en 95 articles qui fut déposé le 3 juillet 1872.

M. Rendu a résumé ainsi la pensée fondamentale de ce projet de la loi : « *Chasser l'État du gouvernement de l'instruction primaire, lui substituer les forces libres, et remettre aux pouvoirs locaux les prérogatives jusqu'à présent exercées par ses représentants* ».

L'ensemble du projet était très libéral, mais comptait peut-être trop sur l'initiative privée. Depuis le commencement du siècle, on avait maintes fois fait appel à la générosité des particuliers, mais jusqu'ici les résultats avaient été médiocres, et ce n'était que pour quelques centaines de mille francs que les dons et legs contribuaient aux dépenses de l'instruction primaire. On espérait, en supprimant les entraves gênantes et les interventions tracassières, que l'activité privée et l'effort local arriveraient à réaliser ce système des écoles fondées, qui existait dans des pays voisins et faisait l'admiration de la commission.

Réserve faite de cette tendance à trop compter sur des fondations privées, le projet conservait le système des lois antérieures de subventions superposées du département et de l'État au profit de la commune.

Le nombre des centimes communaux et départementaux était porté à quatre.

La commission n'était pas plus partisane de la gratuité absolue que de l'obligation. L'enseignement devait être gratuit seulement pour les enfants hors d'état de payer ; la gratuité absolue pouvait être établie à titre exceptionnel, mais on revenait à la loi de 1850 en déclarant que les communes devaient faire face sur leurs propres ressources à cette charge purement volontaire.

Une innovation importante était la création du *bon d'école* qui, dans la pensée de ses auteurs, devait remédier à cet état de choses : que l'enfant inscrit sur les listes de gratuité par les autorités compétentes ne pouvait jusqu'ici recevoir asile et instruction que dans l'école publique. Il en résultait que le père indigent se trouvait privé de la liberté du choix entre les diverses écoles. Le bon scolaire, sorte de titre au porteur, payable à présentation par le percepteur sur les fonds communaux, était délivré aux parents des enfants admis au bénéfice de l'enseignement gratuit. Ce bon était valable dans toutes les écoles de la commune et sa valeur en était fixée par le conseil départemental sur l'avis des conseils municipaux et des délégués cantonaux dans les mêmes conditions que le taux de la rétribution scolaire.

En ce qui concerne la question d'option entre l'instituteur laïque ou l'instituteur congréganiste, elle

devait être tranchée par les véritables intéressés, c'est-à-dire par les pères et mères de famille. Le choix n'était obligatoire que dans le cas de majorité des deux tiers. Dans le cas contraire et si les ressources de la commune ne permettaient pas la création d'une seconde école, la décision appartenait sans recours au conseil départemental.

Quant aux traitements, le minimum en était élevé à 800 francs pour les instituteurs titulaires, ce minimum pouvait s'élever après quinze ans de bons services à 1.100 francs. Le traitement des adjoints devait être au minimum de 450, 500 et 650 francs. Pour les institutrices adjointes, le projet était encore moins généreux et leur accordait 400 ou 350 francs suivant les classes. Ce n'était pas même 1 franc par jour pour la dernière classe.

L'article 89 reprenait le second projet présenté par Jules Simon le 15 décembre 1871 et relatif aux pensions de retraite des instituteurs communaux. Il s'agissait de comprendre les fonctionnaires de l'instruction primaire parmi les agents classés dans les services actifs au tableau n° 2 annexé à la loi du 9 juin 1853. La conséquence était que, pour remplir les conditions exigées pour la retraite, les instituteurs n'avaient plus besoin que de cinquante-cinq ans d'âge au lieu de soixante et de vingt-cinq ans de services au lieu de trente. En outre la pension au lieu d'être basée comme pour les autres fonc-

tionnaires, sur la moyenne des six dernières années, était calculée sur la moyenne des traitements et émoluments de toute nature soumis à retenue, dont l'ayant droit avait joui pendant les six années qui avaient produit le chiffre le plus élevé.

Contrairement à la règle générale, ce n'était pas souvent dans les dernières années de ses services que l'instituteur obtenait le traitement le plus élevé. Au moment où les forces du maître d'école déclinent, on le place souvent dans un poste moins fatigant, mais aussi moins rémunérateur, ou bien les pères de famille envoient leurs enfants chez un instituteur voisin plus diligent et plus actif. L'instituteur primaire passe donc souvent les dernières années de son exercice dans les conditions les plus défavorables pour la liquidation de sa pension.

Cette situation avait été l'objet de très nombreuses plaintes et notamment d'une pétition au Sénat en 1865.

Le projet Jules Simon et celui de la commission n'ayant été votés ni l'un ni l'autre, les instituteurs durent encore attendre jusqu'en 1876 la réalisation complète de cette réforme. Mais à aucun moment elle ne fut oubliée. La commission du budget de 1874 fit voter par l'Assemblée Nationale une disposition fixant le minimum de la pension de retraite à 500 francs pour les institutrices et pour les instituteurs. Un projet fut présenté par la commission de l'ins-

truction publique le 27 juillet 1874. Dans la crainte que la fixation d'un minimum trop rapproché du traitement d'activité n'entraînât beaucoup de demandes de retraites prématurées, ce minimum fut abaissé par la commission à 400 et 500 francs dans le cas où la retraite serait obtenue avant soixante ans d'âge et trente ans de services.

Le 14 décembre 1874, le Ministre des Finances, M. Mathieu-Bodet, fit retirer le projet de l'ordre du jour. La question des retraites fut donc ajournée : on cherchait à la lier soit avec le projet général de réorganisation de l'enseignement primaire, soit avec un projet de réforme du régime des pensions. Des propositions nouvelles furent déposées les 6 et 7 avril 1876 par MM. Paul Bert et Beaussire et finalement on aboutit enfin à voter le 17 août 1876 la loi réclamée depuis si longtemps.

Cette loi accordait le classement pour la retraite dans les services actifs non seulement aux instituteurs et institutrices, mais aussi aux inspecteurs, aux directeurs et directrices, aux maîtres adjoints et aux maîtresses adjointes des écoles normales, aux instituteurs adjoints, aux institutrices adjointes et aux directrices des salles d'asile. Pour tous ces fonctionnaires de l'instruction primaire « *la pension de retraite était basée sur la moyenne des traitements et émoluments de toute nature, soumis à la retenue, dont*

l'ayant droit aura joui pendant les six années qui auront produit le chiffre le plus élevé ».

Les années passées, à partir de vingt ans, dans les écoles normales étaient comptées pour la liquidation de la retraite. La pension de retraite ne pouvait être inférieure à 600 francs pour un instituteur et 500 francs pour une institutrice ou une directrice de salle d'asile.

Le Sénat avait ajouté sur la proposition de M. Batbie que ce minimum ne s'appliquerait pas aux pensions exceptionnelles pour infirmités. On voulait éviter ainsi d'accorder la même retraite aux instituteurs ayant servi quinze ans qu'à ceux qui auront servi vingt-cinq ans et empêcher les maîtres d'école séduits par l'importance de ce minimum de quitter la carrière après quinze années seulement d'exercice. Cette crainte du Sénat semblait un peu exagérée, la loi de 1853 fournissant des moyens suffisants pour empêcher cette désertion sous prétexte d'infirmités faciles à constater. Pour ne pas retarder encore le vote de cette réforme, la Chambre n'insista pas et vota la loi avec l'amendement ajouté par le Sénat.

Cette loi était à peine votée, que les instituteurs retraités avant la promulgation de cette loi se plaignirent de l'inégalité qui allait exister entre eux et les instituteurs retraités à un intervalle souvent bien court après eux. En fait cependant des secours

étaient accordés aux maîtres d'école retraités depuis le 1^{er} janvier 1874, pour compléter leur pension à 500 francs. Quant aux instituteurs retraités avant cette date, ils recevaient d'abord un complément de pension destiné à élever le total calculé de leur pension et de leurs revenus personnels au chiffre de 360 francs. Plus tard les Chambres votèrent le crédit nécessaire pour donner un secours élevant les ressources de ces instituteurs retraités jusqu'à 500 francs.

Mais il existait toujours une anomalie, puisque pour accorder ce secours de 500 francs, on tenait compte des revenus personnels du retraité. C'était là une question d'appréciation fort délicate et qui avait amené bien des réclamations. D'ailleurs les instituteurs retraités dont les ressources totales dépassaient 360 francs n'avaient pas droit au complément à 500 francs, puisqu'ils n'auraient pas eu droit auparavant au complément à 360 francs et que le crédit ne s'appliquait qu'aux instituteurs qui avaient obtenu jusque-là le complément à 360 francs. Il y avait évidemment là une injustice criante. La loi du 20 juin 1878 la fit cesser en ouvrant un crédit suffisant pour porter à 500 francs le chiffre de la pension de tous les instituteurs retraités avant la loi du 17 août 1876 et en ne tenant plus compte pour cette allocation du montant des revenus personnels.

Aussitôt après la guerre, on s'était vivement précoc-

cupé de la situation pécuniaire des instituteurs, qui exigeait des améliorations sérieuses, si l'on ne voulait pas voir augmenter le vide qui commençait à se produire dans les écoles normales. Les jeunes gens préféraient entrer dans toute autre carrière que celle de l'enseignement primaire, qui ne leur assurait pas les moyens de subsistance indispensables pour eux et leur famille. Aussi dans des départements, tels que le Nord et les Bouches-du-Rhône, on trouvait à peine un nombre de candidats égal à celui des bourses départementales et nationales, d'après le témoignage d'un inspecteur général de l'instruction publique, Eugène Rendu.

Certes les gouvernements précédents avaient tous cherché à améliorer la situation de l'instituteur, mais les besoins avaient crû dans une proportion plus grande encore que les ressources nouvelles qui leur avaient été allouées. La moyenne du traitement des instituteurs ne dépassait pas 790 francs ; et avec des revenus si minimes, élever une famille devenait impossible. Malheureusement les ressources financières de la France étaient épuisées, et la force des choses amena l'ajournement de tous les projets.

La première mesure fut prise en faveur des plus petits : les adjoints et les adjointes dont les traitements minima furent augmentés et portés par le décret du 20 janvier 1873 à 500 francs et 600 francs

pour les instituteurs adjoints, et à 450 francs pour les institutrices adjointes.

Parmi les propositions présentées pour relever le traitement des instituteurs, ce fut celle de M. Maurice qui aboutit finalement et devint l'objet de deux lois distinctes : une du 17 août 1876 sur les retraites dont nous avons déjà parlé, et une autre du 19 juillet 1875 relative aux traitements. Le projet Maurice, déposé le 9 juin 1873, était très généreux surtout pour les instituteurs titulaires dont le traitement minimum était porté de 700 francs à 1000 francs et pouvait s'élever à 1400 francs après quinze ans de service.

La commission, à laquelle fut renvoyée cette proposition, en admit le principe, c'est-à-dire l'élévation des traitements minima. Ce système était pourtant fort contestable. Les traitements minima paraissaient en effet peu favorables au développement de l'activité, du zèle et de l'initiative des maîtres d'école. Il aurait mieux valu augmenter le traitement fixe de 200 francs qui était devenu par trop insuffisant, ou le taux de l'éventuel supporté par la commune que de compléter le traitement au sommet en le fixant à un chiffre immuable, indépendant du nombre des élèves et du travail du maître. Devant les périls d'une transformation trop radicale, la commission préféra ne rien changer aux grandes lignes du régime financier, c'est-à-dire aux éléments entrant

dans la composition du traitement total et à la répartition des dépenses entre la commune, le département et l'État.

Le projet, adopté par la Commission et déposé le 27 juillet 1874, fut voté sans changement important par l'Assemblée Nationale et devint la loi du 19 juillet 1875.

Le législateur avait tenu compte de trois circonstances différentes pour l'augmentation des traitements : de l'âge du maître, de son mérite et de sa résidence. En faisant varier le traitement minimum avec l'âge, la loi donnait à l'instituteur la perspective de voir ses ressources augmentées en même temps que ses besoins et ceux de sa famille. En débutant comme adjoint, il était assuré d'au moins 700 francs de traitement total, s'il était attaché à l'école principale, et de 800 francs si on lui confiait la direction d'une école de hameau. Devenu instituteur titulaire, il pouvait compter sur un revenu scolaire de neuf cents francs au moins pour la quatrième classe et d'une augmentation de 100 francs de ce minimum en passant d'une classe à une autre, ce qui lui arrivait après cinq ans de stage dans chaque classe. Pour les institutrices les règles étaient les mêmes, mais avec des chiffres réduits à 600 et 650 francs pour les adjointes et à 700, 800 ou 900 pour les titulaires réparties en 3 classes.

Le traitement minimum des instituteurs et des

institutrices pouvait encore s'élever grâce à leur mérite. Le brevet complet leur donnait droit à cent francs de plus ; en outre, une liste de mérite devait être dressée chaque année par le conseil départemental sur la proposition des inspecteurs, et le traitement minimum des maîtres et maitresses non pourvus du brevet complet, était accru de 100 francs ou de 50 francs, suivant leur classement, dans le premier ou le second huitième de cette liste.

En dehors et en plus de tout autre émolument, cent francs étaient alloués pour la médaille d'argent, et cela tant que les maîtres restaient en activité.

Pour tenir compte des inégalités dans les frais d'existence suivant les régions, on avait proposé de classer les départements en trois catégories ; mais dans chaque département il pouvait y avoir des inégalités fâcheuses dans les besoins de la vie ; la loi n'avait voulu établir aucune règle fixe et immuable. Elle s'était contentée d'allouer une indemnité annuelle de 50 à 150 francs aux instituteurs résidant dans les circonscriptions scolaires, où des circonstances exceptionnelles la rendraient nécessaire ; elle s'était chargée sur le conseil départemental du soin de désigner tous les cinq ans les résidences auxquelles seraient attachées ces indemnités.

Toutes ces dispositions ne devaient s'appliquer aux instituteurs et institutrices communaux appar-

tenant à des associations religieuses qu'à défaut de conventions particulières intervenues entre ces associations et les communes auxquelles elles fournissaient des maîtres.

Il ne suffisait pas d'augmenter le traitement des instituteurs, il fallait que les revenus des instituteurs leur fussent payés régulièrement. Il n'en était pas ainsi jusqu'ici, par suite de la complication résultant des éléments si divers de leur traitement. L'article 8 de la loi cherchait à remédier à cette situation et à assurer aux instituteurs le paiement mensuel régulier de leur traitement. A cet effet toutes les ressources affectées aux traitements étaient centralisées dans la caisse du receveur des finances, et les traitements étaient acquittés mensuellement à la suite de mandats délivrés par le préfet.

Cette mesure ne donna pas, en fait, tous les résultats qu'on en espérait. A la fin de l'année, l'inspecteur d'académie, chargé de dresser les états de tous les instituteurs d'un département, se trouvait accablé de travail. Le décompte des traitements était, en effet, très compliqué et ce n'était qu'en fin d'année qu'on pouvait savoir exactement la part à réclamer en subventions au département et à l'État. Aussi, beaucoup d'instituteurs, même après la loi de 1875, ne recevaient pas de traitement pendant les mois de décembre et de janvier, où ils en avaient le plus grand besoin.

Les dépenses, que devait entraîner l'exécution de la loi, étaient assez considérables. Le rapport les évaluait à 7 millions et demi, en comptant seulement l'élévation des traitements minima résultant des taux afférents au nouveau classement. La création d'un quatrième centime communal et d'un quatrième centime départemental devait produire quatre millions. On escomptait près de deux millions de l'application plus stricte des dispositions de la loi de 1850 aux communes. Le restant de la dépense devait être couvert par un crédit ouvert au budget de l'État.

La loi de 1875 constituait évidemment un progrès considérable dans le sens de l'amélioration pécuniaire de la situation des instituteurs. Mais, au point de vue administratif et au point de vue de la comptabilité, elle ajoutait encore à la complication qui résultait des nombreuses catégories d'écoles où les instituteurs étaient payés suivant des systèmes différents. Une note officielle ne comptait pas moins, après cette loi, de 19 catégories.

Il y avait, en effet, des écoles payantes dans les communes subventionnées, où l'État et le département, ou bien le département seul, contribuaient à la formation du traitement, et dans les communes non subventionnées où la commune supportait, avec les familles, tout le poids du traitement. Parmi ces dernières communes, certaines avaient établi un

traitement fixe, en vertu de l'article 13 de la loi de 1867. Pour les écoles de filles, certaines étaient obligatoires, c'étaient celles établies dans les communes de plus de 500 âmes et où le traitement était payé comme pour les écoles de garçons ; les autres étaient facultatives et la commune avait à sa charge tout le traitement qui n'était d'ailleurs pas soumis à la règle des minima.

Les écoles de hameaux devaient être, en principe, dirigées par des adjoints, néanmoins malgré les efforts des ministres, plusieurs avaient encore à leur tête des instituteurs titulaires. Les membres des associations religieuses, tenant des écoles communales, étaient généralement payés suivant les conventions passées entre la commune et l'association religieuse. Conformément à l'article 6, dans des circonscriptions scolaires, une partie de la rétribution scolaire était prélevée pour former le traitement des adjoints ; dans d'autres, au contraire, le conseil municipal s'était refusé à proposer ce prélèvement pour ne pas diminuer le traitement de l'instituteur titulaire.

A côté de ces catégories, déjà suffisamment nombreuses, la loi de 1875 venait en ajouter encore d'autres en accordant un traitement minimum plus élevé pour le brevet complet ou le classement dans le premier quart de la liste de mérite, ou en allouant, en supplément de tous émoluments, une indemnité

de résidence ou une prime pour la médaille d'argent.

Rien d'étonnant qu'avec ce système, fait de pièces et de morceaux ajoutés sans ordre, un temps énorme ne fut perdu à la fin de chaque année pour établir le décompte de chaque ayant-droit et déterminer, dans ce même décompte, la part que devaient supporter la commune, le département et l'État. Il y avait là une réforme importante à faire.

Ce n'était pas la seule que la majorité républicaine, élue en 1876 et en 1877, se proposait d'apporter dans l'organisation de l'instruction primaire. Dans presque tous les programmes, les députés s'étaient déclarés partisans de l'enseignement obligatoire, gratuit et laïque. Ces trois caractères découlaient l'un de l'autre et étaient considérés comme inséparables par la majorité, tandis que les opposants, qui auraient peut-être admis l'obligation, et même la gratuité, se refusaient à toute concession, qui aurait entraîné à sa suite le triomphe du principe de la laïcité, c'est-à-dire pour eux la suppression de tout enseignement religieux.

Parmi les nombreuses propositions de loi faites dans le sens que nous venons d'indiquer par les membres de la majorité de la Chambre, deux constituaient un véritable code de l'instruction primaire.

La première, présentée par MM. Barni, Dréo et Leblond, était, en réalité, l'œuvre de la société pour l'enseignement élémentaire dont faisaient partie, à

côté de professeurs et de publicistes, quatorze sénateurs et quarante-huit députés.

La seconde proposition de loi sur l'instruction primaire avait été déposée le 19 mars 1877 ; après les élections qui suivirent le 16 mai, elle fut reprise par son auteur M. Barodet, appuyé par quarante-neuf de ses collègues. C'était un travail d'ensemble très étendu : pour faciliter les recherches, les auteurs avaient indiqué en marge les articles à comparer, soit avec les lois en vigueur, soit avec les divers projets de Carnot en 1848, de Jules Simon en 1871, de la commission de l'Assemblée nationale en 1875, et enfin, avec le projet de la société pour l'instruction élémentaire. Après un rapport de Deschanel, du 8 février 1878, la proposition fut prise en considération. Le rapport de Paul Bert fut déposé le 6 décembre 1879 ; il portait sur l'ensemble de la proposition.

A la surprise générale, le 20 janvier 1880, le ministre de l'instruction publique, Jules Ferry, présentait deux projets sur la gratuité et l'obligation. Comprenant toutes les difficultés que rencontrerait le vote d'une loi aussi longue que celle qui résultait du projet de la commission, le ministre avait préféré la faire passer par morceaux séparés. La commission, qui était, au fond, d'accord avec le ministre, dut renoncer au vote du projet d'ensemble.

C'est ainsi que furent successivement votées les

lois des 16 juin 1881 sur la gratuité et 28 mars 1882 sur l'obligation. Quelques années après, le principe de laïcité du personnel entraînait dans le domaine législatif par la loi du 30 octobre 1886, qui était en même temps le texte organique pour l'enseignement primaire. Enfin, le 19 juillet 1889, fut votée la loi sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique et sur les traitements du personnel de ce service.

Plus de douze ans ont donc été employés pour faire voter l'ensemble du plan Barodet. Malgré ce long espace de temps, les oppositions sont restées aussi nombreuses et aussi convaincues qu'au premier jour, tandis que la majorité qui a constamment soutenu le gouvernement dans les discussions sur l'instruction primaire, considère le vote de ces lois comme l'œuvre la plus considérable de ces dernières années.

Nous n'avons à apprécier les principes qui régissent la législation actuelle de l'enseignement primaire qu'au seul point de vue financier. Nous étudierons donc successivement les conséquences sur les budgets de l'État, des départements et des communes, de l'application de la gratuité, de l'obligation et de la laïcité de l'instruction primaire.

Mais avant le vote de la législation nouvelle, les Chambres, unanimes à reconnaître l'insuffisance des maisons d'école et les conditions matérielles déplorables de l'aménagement des locaux scolaires dans

un grand nombre de communes, s'étaient résolues à remédier à cet état de choses par la loi du 1^{er} juin 1878 qui devait, dans l'esprit de ses auteurs, rendre en quelques années toutes les communes propriétaires de maisons d'école, satisfaisant à toutes les exigences nouvelles de l'hygiène et de l'enseignement.

Après ces deux chapitres, nous aurons à examiner la situation pécuniaire faite aux instituteurs par les lois des 19 juillet 1889 et 23 juillet 1893. A l'inverse des maisons d'école dont le législateur a dû se préoccuper avant le vote de la législation nouvelle, les instituteurs n'ont vu leur sort s'améliorer, que plusieurs années après s'être vu imposer les nouvelles charges résultant pour eux de l'établissement de la gratuité qui immobilisait ou diminuait leur traitement, et de l'application de l'obligation qui augmentait le nombre de leurs élèves.

Un dernier chapitre sera consacré au nouveau système établi par la loi du 19 juillet 1889 pour la répartition des dépenses ordinaires entre l'État, le département et la commune.

CHAPITRE VII

CONSTRUCTIONS SCOLAIRES

Nous avons vu que sous l'ancien régime, l'État n'intervenait en rien dans les dépenses scolaires et que jusqu'en 1830 le crédit ouvert au budget général était si peu important qu'on ne pouvait songer à en affecter une partie quelconque aux constructions de maisons d'école.

Après le vote de la loi de 1833, Guizot avait pensé qu'il était nécessaire que non seulement toutes les communes eussent une maison d'école, mais encore qu'elles en fussent propriétaires. Malgré les résultats déplorables qu'avait fournis l'enquête de 1833 sur la situation matérielle des écoles et sur le petit nombre d'écoles appartenant aux communes, le ministre de l'instruction publique de cette époque estimait que six années suffiraient pour la construction ou l'acquisition de toutes les maisons d'école et qu'avec une somme de soixante-douze millions on arriverait à réaliser le but cherché dans plus de 23.000 communes.

En 10 ans, soixante-quatre millions furent dépensés, c'est-à-dire une somme presque égale aux prévisions de Guizot, et on était encore loin d'approcher de la fin du travail entrepris. On reconnut alors qu'il fallait se résigner à attendre encore longtemps. On prorogea à plusieurs reprises le délai qu'on avait imposé aux communes pour la suppression du système des locations

Dans ces matières où les dépenses sont très difficiles à prévoir à l'avance, il en a été et il en sera toujours ainsi. On ne peut jamais espérer arriver à la perfection ; les besoins nouveaux créés par le développement même de l'instruction entraînent eux-mêmes des exigences nouvelles dans la construction et l'aménagement des maisons d'école. Sous le gouvernement de Juillet, comme sous la troisième République, après quelques années d'un effort financier considérable, on s'est aperçu que malgré les dépenses déjà faites, il restait encore au moins autant à faire.

Ce n'est qu'à partir de 1840, qu'un crédit spécial affecté aux constructions de maisons d'école fut ouvert au budget de l'Etat. Ce crédit primitivement de 800.000 fr. fut porté deux ans après à 1 million, chiffre autour duquel il oscilla jusqu'au ministère Duruy qui le porta en 1864 à 1.500.000 fr. et en 1866 à 1.900.000. En outre le ministre s'engageait chaque année pour une somme supérieure aux dépenses, en se réservant

de n'acquitter son engagement qu'une fois les travaux terminés et la part de la commune et du département déjà payée. Les demandes de subvention des communes furent si nombreuses et si pressantes que l'État finit par contracter ainsi vis-à-vis d'elles une dette de huit millions. Ce fut pour la liquider qu'on inscrivit 5.800.000 au budget de 1870 et 2.500.000 au budget de 1871.

Après la guerre, les nécessités financières forcèrent de ramener le crédit à des chiffres plus modestes. En 1872 c'était 1.208.000 ; en 1873 et 1874, 1.700.000 ; en 1875 et 1876 deux millions. Enfin en 1877, la situation budgétaire en donnant la possibilité, le crédit fut porté à 5 millions. Mais cette somme était bien insuffisante; si on la mettait en face des travaux à effectuer, mentionnés par la statistique scolaire de 1876-77. D'après ce document, il y avait en 1876 : 17.743 écoles à construire, 3.297 à acquérir et approprier, 7.533 à réparer, 5.501 à agrandir et plus de 20.000 mobiliers scolaires à acheter. On estimait le prix d'une maison d'école entre dix et quinze mille francs. Même avec un crédit de cinq millions, il aurait fallu bien des années pour que toutes les maisons d'école nécessaires fussent construites.

La difficulté était d'autant plus grande, qu'en général les communes riches s'étaient rendues déjà propriétaires de leurs maisons d'école et avaient

des locaux ne laissant rien à désirer. L'intervention de l'État était d'autant plus justifiable qu'elle allait s'appliquer aux communes les plus pauvres dont le budget était si restreint que sans cette assistance pécuniaire, il n'aurait jamais pu supporter seul les frais d'établissement d'une salle d'école convenable. Suivant l'expression de M. Floquet, « *la large assistance n'était possible qu'à la condition de substituer à ces petites subventions annuelles éparpillées sur un large espace de temps, un capital plus considérable et qui pourra être dépensé dans une courte période* ».

Un projet de loi fut présenté dans ce but le 1^{er} mars 1877 par M. Waddington et le 23 mars une proposition de loi analogue fut déposée par M. Camille Sée, député. Elle ne différait du projet Waddington qu'au point de vue du système de répartition des subventions entre les communes. Les deux projets furent renvoyés à la commission du budget qui en approuva le principe. Le rapport était prêt au moment du coup d'État du 16 mai.

Après les élections d'octobre 1877 et la réunion de la nouvelle Chambre, M. Sée reprit sa proposition le 22 novembre ; elle fut prise en considération le 10 décembre, déclarée d'urgence et renvoyée à la commission du budget. De son côté, le 17 décembre, trois jours après son installation au ministère de l'instruction publique, M. Bardoux reprit le projet Waddington et le fit renvoyer comme la pro-

position Sée, à la commission du budget de 1878. La commission approuva purement et simplement le projet du gouvernement. Le rapporteur à la Chambre fut M. Floquet et celui du Sénat M. Dauphin. Finalement la loi fut promulguée le 1^{er} juin 1878.

La nouvelle loi était divisée en trois titres se rapportant aux ressources affectées à la construction des bâtiments scolaires, à la caisse pour la construction des écoles et à l'obligation de construire des maisons d'école.

Les lois précédentes avaient bien posé le principe que les communes devaient entretenir une ou plusieurs maisons d'école, mais les communes n'étaient pas tenues à la construction de ces écoles. L'article 14 de la loi du 1^{er} juin 1878 décida en conséquence que lorsque la création d'une école aurait été décidée par l'autorité compétente, les frais d'installation, d'acquisition, d'appropriation et de construction des locaux scolaires et d'acquisition du mobilier scolaire, constitueraient pour la commune une dépense obligatoire.

Cette obligation des communes avait sa sanction dans l'article 15. « A défaut d'un vote du conseil municipal ou sur son refus, il est pourvu d'office, par un arrêté préfectoral et après avis conforme du conseil général, au paiement des frais dont il s'agit, soit par un prélèvement sur les ressources disponibles de la commune, soit par des subventions du dé-

partement ou de l'État, soit enfin par un emprunt contracté à la caisse spéciale ». Lorsque cet emprunt avait été jugé nécessaire par le préfet et par le conseil général, il était pourvu à son remboursement au moyen d'une imposition spéciale établie par un décret.

Mais il ne suffisait pas d'imposer aux communes l'obligation de construire des maisons d'école, il fallait aussi pour les communes, qui ne seraient pas en mesure de couvrir la totalité de la dépense, et ce devait être la majorité, leur donner les moyens financiers nécessaires. Ces moyens financiers étaient de deux sortes : ou bien des subventions fournies par l'État pour encourager les communes et constituant une dépense définitive, ou bien des avances faites dans des conditions particulièrement avantageuses pour les communes et que celles-ci devaient rembourser par le paiement d'un certain nombre d'annuités.

Pour les subventions comme pour les avances, il était créé une caisse spéciale pour la construction des écoles, administrée par la Caisse des dépôts et consignations, sous la garantie formelle de l'État.

Le but de cette caisse était d'une part pour les subventions, de décharger momentanément le budget d'un poids trop lourd et, d'autre part, pour les avances, de substituer au crédit des communes le crédit de l'État beaucoup plus facile et moins coû-

teux. On pouvait ainsi trouver d'un seul coup une somme importante que l'on dépenserait en quelques années seulement pour arriver rapidement au résultat cherché, mais que l'on ne rembourserait que peu à peu en échelonnant les charges sur un nombre d'années suffisant, pour qu'elles puissent être supportées aisément par les budgets de l'État et des communes.

Une telle manière de procéder n'était justifiable financièrement que dans le cas de travaux ayant un caractère réellement extraordinaire, c'est-à-dire ne devant pas se renouveler indéfiniment, une fois terminés.

Ce caractère manquait au moins en partie aux constructions scolaires, puisque même encore aujourd'hui après vingt ans, on réclame encore des centaines de millions pour l'achèvement des maisons d'école.

Mais il faut bien ajouter qu'à cette époque, qui correspond à celle du plan Freycinet pour les travaux publics, on croyait qu'il suffirait d'un effort considérable mais momentané, pour mettre la France dans une situation telle que ces dépenses de premier établissement une fois faites, on n'aurait plus eu à supporter que les frais d'entretien et quelques travaux nouveaux sans grande importance. Les excédents des budgets et les plus values constantes des impôts faisaient espérer que l'exécution

de ces plans gigantesques pourrait être terminée assez promptement, sans augmentation définitive de la dette consolidée, et en recourant seulement à la dette flottante ou à des emprunts amortissables.

En ce qui concerne plus spécialement la caisse des écoles, il était certainement très ingénieux et très habile de substituer comme emprunteur l'État personnifié par la caisse des écoles aux petites communes, qui n'auraient souvent pu trouver de prêteur qu'à des conditions fort onéreuses. L'ensemble des contribuables bénéficiait ainsi d'un dégrèvement égal à la différence d'intérêt entre le taux auquel auraient emprunté les communes et le taux bien plus réduit des emprunts de l'État, surtout pour la dette flottante, qui se procure des ressources à des conditions particulièrement avantageuses.

Ce système était évidemment très séduisant et généralisé pour l'ensemble des emprunts de toutes les petites communes de France, il semblerait devoir procurer une économie réelle au pays. Malheureusement l'inconvénient en est de pousser à s'endetter les communes par les facilités mêmes qui leur sont données quant aux taux de leurs emprunts. Dans le cas des constructions scolaires, cet inconvénient n'en était pas un, puisque le but proposé était justement de faire dépenser aux communes le plus d'argent possible pour leurs constructions scolaires. Peut-être les communes ont-elles été souvent plus

loin dans cette voie que le législateur lui-même ne l'avait désiré, étant portées à dépenser d'autant plus facilement qu'une bonne partie de ces dépenses n'était pas supportée par elles.

La création d'une caisse, intermédiaire administrative entre les communes emprunteuses et l'État à la fois prêteur vis-à-vis des communes et emprunteur vis-à-vis du public, n'était pas une innovation.

La loi du 11 juillet 1868 en avait créé une de ce genre pour l'achèvement des chemins vicinaux, et en Angleterre fonctionnait depuis 1817 une caisse de prêt pour travaux publics, qui venait d'être réglementée à nouveau par une loi du 13 août 1875. La commission chargée de l'administration de cette caisse empruntait au public d'une part et d'autre part prêtait aux communes. L'État n'avait à supporter que la perte d'intérêt qui aurait pu résulter de la différence du taux de l'emprunt et des conditions faites aux communes. Les constructions scolaires figuraient dans les emprunts faits depuis 1817 jusqu'en 1877 pour plus de 200 millions dont 59 pour 1875-1876 et 54 millions pour 1876-1877. Les localités jouissaient du taux spécialement avantageux de 3 1/2 0/0 pour leurs emprunts de constructions scolaires au lieu de 5 0/0 exigé pour d'autres travaux. L'État faisait ainsi profiter les communes de son crédit.

La caisse des écoles, créée en France par la loi du 1^{er}

juin 1878, fut fondée sur les mêmes principes, avec cette différence qu'elle fournissait aux communes des subventions en dehors des avances. Des lois des 9 août 1879, 3 juillet 1880, 2 août 1881, 20 mars 1883 et 30 janvier 1884 étendirent successivement les dispositions de la loi de 1878 en les appliquant aux écoles normales, aux lycées et aux collèges, et en augmentant le chiffre total des subventions et des avances. La loi du 22 juillet 1883 procéda à la liquidation de la caisse des écoles en arrêtant les opérations au 31 décembre 1884, mais en lui laissant le soin de liquider les opérations effectuées, jusqu'à complet apurement des comptes. La liquidation définitive fut réglementée par la loi du 26 juillet 1893 et les dépenses apurées au 31 décembre 1893.

De 1878 à 1894, le fonctionnement de la caisse des écoles eut lieu de la façon suivante pour les recettes et les dépenses. Les recettes de la caisse des écoles provenaient de deux sources différentes : du budget et de la dette flottante. Les avances furent toutes fournies par la dette flottante.

Les subventions prises sur les fonds budgétaires pour les maisons d'école ont été autorisées par les lois des 20 mars 1883 et 30 janvier 1884. La loi du 20 mars 1883 attribuait à la caisse une subvention de quarante millions, qui fut couverte par un prélèvement de pareille somme sur l'exédent des recettes de l'exercice 1880. Cette allocation fut la seule parmi

les subventions pour les maisons d'école qui ne donna pas lieu à un emprunt. Car la deuxième subvention montant pour la part des écoles à vingt-huit millions un tiers et accordée par la loi du 30 janvier 1884 ne fut pas prélevée sur les recettes ordinaires du budget ; mais en vertu de la loi du 20 mars 1885, elle fut réalisée au moyen d'une émission d'obligations à court terme, dont le service d'intérêt et d'amortissement tomba à la charge des budgets.

Quant aux subventions excédant ces soixante-huit millions, et aux avances à accorder aux communes, les fonds en furent fournis par la dette flottante, soit sur ses ressources générales, soit de 1885 à 1892 grâce à l'émission d'obligations à long terme. Dans l'un comme dans l'autre cas le remboursement de ces emprunts était fait au moyen d'annuités inscrites au budget de l'État, en ce qui concerne les subventions et au moyen d'annuités versées par les départements et les communes à la caisse des écoles, pour les avances.

Les avances, d'après la loi du 1^{er} juin 1878, étaient remboursables en 62 versements semestriels de 2 fr. 50 par 100 francs, comprenant l'intérêt à 3 0/0 et l'amortissement en 31 ans. La loi du 3 juillet 1880 réduisit à 30 ans le délai maximum de remboursement et à 2 0/0 le versement semestriel destiné à amortir les avances. L'intérêt servi au Trésor se trouvait ainsi abaissé à 1 1/4 0/0 environ.

En outre des subventions, l'État avait donc à supporter la différence d'intérêt entre les taux de 3 0/0, puis de 4 1/4 0/0 que lui rapportaient les avances faites par le Trésor et le taux auquel il pouvait se procurer des fonds, soit par les ressources générales de la dette flottante d'abord, soit par l'émission d'obligations à long terme coûtant 4 0/0 d'intérêt avant la loi du 26 janvier 1892 et 3, 25 0/0 après le vote de cette loi. De ce chef, l'État avait ainsi pris à sa charge une dépense assez considérable, mais qui n'a pas été évaluée exactement.

Les ressources mises à la disposition de la caisse des écoles par les lois des 1^{er} juin 1878, 2 août 1881, 20 mars 1883 et 30 janvier 1884 s'élevèrent à 190 millions pour les avances et à 178.333.333 francs pour les subventions. En réalité d'après le rapport de M. Bouge sur le budget de l'instruction publique pour 1897, il n'a été dépensé pour les maisons d'école que 358 millions dont 183 en avances et 175 en subventions.

Les avances à la caisse des écoles étaient ouvertes à toutes les communes riches ou pauvres.

Les plans et devis des constructions de maisons d'école devaient être tout d'abord soumis au ministre qui les approuvait et arrêtait, d'après ces bases, le montant de l'emprunt. Les communes devaient fournir à la caisse des écoles toutes les garanties nécessaires et voter préalablement les centimes ad-

ditionnels ou les autres ressources nécessaires pour le service de l'intérêt et de l'amortissement de l'emprunt. Un traité, réglant toutes les conditions de l'emprunt, intervenait alors entre la caisse des écoles et la commune. Celle-ci s'y engageait généralement à payer à raison de 5 0/0 les intérêts de retard sur les versements semestriels de remboursement.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 1^{er} juin 1878, le conseil général pouvait accorder des subventions à la commune. Ce n'était qu'une fois le traité conclu entre la commune et la caisse, et le conseil général ayant délibéré sur la subvention du département, que le ministre prenait une décision définitive au sujet du montant de la subvention à accorder par la caisse des écoles. D'après la loi du 1^{er} juin 1878 et l'instruction du 16 août suivant, c'était au préfet et au ministre en dernier ressort qu'il appartenait de régler en toute liberté la quotité de la subvention, suivant la richesse des communes ou tout autre élément d'appréciation.

Les communes devaient employer les secours dans les deux ans, sous peine de voir la subvention annulée. Les plans et devis devaient être établis rigoureusement, car pour éviter des fraudes, le ministre déclarait laisser à la charge de la commune tout travail supplémentaire proposé après le dépôt des premiers devis. Pour les avances comme pour les

subventions, le ministre était donc seul dispensateur des crédits.

Le traité une fois signé et approuvé par le ministre, la caisse des écoles payait aux communes les sommes empruntées sous forme d'avance, sur le vu d'une autorisation spéciale du ministre de l'instruction publique, et d'après les conditions indiquées au traité. Quant au paiement des subventions, le préfet devait adresser, le premier de chaque mois, au ministre, un bordereau, accompagné de justifications et présentant le montant des sommes à payer. Le ministre transmettait les pièces après les avoir vérifiées, à la caisse des écoles, qui effectuait, à partir du cinq du mois, les paiements correspondants au montant total du bordereau parvenu dans le courant du mois précédent.

Les inconvénients de ce système étaient nombreux.

En puisant dans la dette flottante les ressources dont on avait besoin, on détournait ce service de sa fonction normale, consistant à servir de fonds de roulement et à avancer momentanément au Trésor les sommes que doit lui restituer dans le courant de l'année la marche régulière des recettes et des dépenses budgétaires.

On créait aussi un de ces services spéciaux, qui forment un petit budget à part à côté du budget général de l'État. Ce service spécial échappait à toutes les règles ordinaires de la comptabilité et du

contrôle. Il n'y avait aucun ordonnancement préalable pour les subventions, que le ministre autorisait seul et sans être tenu de suivre aucune règle.

On avait compté en outre que la dette flottante serait alimentée aisément par les excédents de budgets qui, lors de la création de la caisse des écoles, paraissaient devoir être illimités.

Au lieu de cela, les excédents avaient fait place aux déficits, et la dette flottante avait grossi démesurément. Il fallut changer de système ; d'autant plus que malgré les dépenses faites, on calculait qu'il était nécessaire de dépenser encore une somme au moins égale.

La loi du 20 juin 1885 substitua donc un nouveau procédé pour l'intervention pécuniaire de l'État, dont le crédit allait être ménagé. Nous reviendrons tout à l'heure sur ce nouveau système, mais nous devons achever auparavant l'historique de la caisse des écoles, qui entre désormais dans une période longue et compliquée de liquidation, à peine terminée aujourd'hui.

La loi du 22 juillet 1885, destinée à la liquidation de la caisse des écoles, dont les comptes furent arrêtés à la date du 31 décembre 1884, ne mit pas un terme complet et définitif aux opérations de la caisse des écoles. Ce que la loi du 22 juillet avait déclaré clos, c'était l'engagement de nouvelles dépenses : mais pour les lycées et les écoles sur 542 millions

de crédits ouverts et de dépenses engagées à la fin de 1884, il n'y en avait eu d'effectivement payé que 324 millions, et il restait donc à pourvoir à l'acquittement d'engagement montant à plus de 218 millions. La caisse des écoles devait continuer ses opérations jusqu'à complet apurement de ses dépenses engagées. Pour payer ces 218 millions, en dehors de soixante-trois millions qui formait le reliquat des ressources budgétaires, non employées, pour les lycées et pour les écoles primaires (les comptes ne font plus à partir de 1885 de distinction à cet égard), il fallait encore se procurer 155 millions. La dette flottante ne pouvant les fournir, on eut recours à une émission d'obligations à long terme, dont le remboursement devait s'effectuer semestriellement : pour le fonds d'avances au moyen des paiements faits par les départements et les communes, et pour le fonds de subventions par plusieurs annuités inscrites au budget.

Les opérations de liquidation des dépenses engagées se continuèrent ainsi pendant plusieurs années, entraînant des complications tellement grandes que le rapporteur général du budget de 1893 n'hésitait pas à déclarer « *que ces opérations pouvaient être considérées comme le monument le plus achevé, qui pût servir de témoignage à la complexité et à la fidélité de notre comptabilité publique* ».

La caisse des chemins vicinaux, qui avait été

soumise aux mêmes mesures de liquidation que la caisse des écoles, était dans une situation analogue. Un rapport public de la Cour des Comptes constatait que la description des opérations de ces deux caisses ne nécessitait pas moins de huit comptes dans les écritures de l'Administration des Finances et de dix-sept dans celles de la Caisse des Dépôts et Consignations.

La liquidation de ces deux caisses avait déjà été proposée pour l'exercice 1893 ; les ressources financières ne permirent pas de la réaliser à cause des dépenses qu'elle devait entraîner pour le budget. Cette liquidation fut inscrite dans la loi du 26 juillet 1893 et dans des conditions telles qu'elle devait procurer un bénéfice au budget de 1894.

Au 1^{er} janvier 1894, le découvert des deux caisses s'élevait à 613 millions dont 429 représentaient les paiements faits sur la dette flottante et 184 sur le produit d'obligations à long terme. Pour amortir en 30 ans à 3,25 0/0 cette somme de 613 millions, il fallait 32 millions, constituant une dépense nouvelle. En revanche le budget de 1894 bénéficiait de 27 millions d'annulation de crédits, soit par suite de la suppression d'annuités inscrites antérieurement pour l'amortissement d'une partie de ce découvert, soit par le double emploi résultant du crédit porté aux budgets précédents pour l'intérêt des 429 millions fournis aux deux caisses par la dette flottante. Les

613 millions comprenant, outre les subventions, le montant des avances non remboursées, une recette de 24 millions était inscrite aux produits divers du budget de 1894 pour les remboursements prévus pour cet exercice de la part des communes et des départements débiteurs des caisses. De l'ensemble de cette opération résultait un boni de dix-neuf millions pour le budget de 1894.

L'opération ainsi effectuée était très critiquable au point de vue financier. Le boni de 19 millions ne devait pas exister pour les budgets suivants ; bien au contraire, ce boni devait sans cesse aller en diminuant et finir par se transformer en déficit après le remboursement de toutes les avances. Les recettes à prévoir du chef des communes et des départements allaient diminuer progressivement ; les intérêts de la dette flottante auraient diminué chaque année sans cette réforme, au fur et à mesure de la marche de l'amortissement ; enfin les annuités inscrites antérieurement devaient expirer dans des termes plus courts que la nouvelle annuité globale. Finalement dans trente ans les budgets auront à supporter l'annuité de trente-deux millions sans aucune compensation. Cette opération a donc pu être qualifiée assez justement d'expédient financier.

Le seul avantage était de liquider à la date du 31 décembre 1893 les opérations de ces caisses. Au lieu des nombreux comptes que nous signalions, il ne

devait plus exister qu'un seul compte dit de « liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires ».

Somme toute, la caisse des écoles aura eu ainsi 3 liquidations successives : en 1885, on arrête le montant des crédits ouverts et des dépenses engagées ; en 1893, on clôt les paiements de dépenses ; enfin en 1923, aura lieu la disparition complète des écritures du compte de la caisse des écoles, toutes les sommes avancées par elle ayant alors été complètement remboursées par les annuités des communes débitrices et l'annuité de liquidation inscrite au budget de l'État.

La loi du 27 décembre 1894 vint modifier encore la liquidation des caisses, par l'approbation d'une convention avec la caisse des dépôts, destinée à alléger la dette flottante et à consolider rapidement les 429 millions qu'elle avait avancés aux caisses. Moyennant la cession d'une annuité de 22 millions, représentant la part des 429 millions à amortir pour la dette flottante sur le découvert total de 613 millions, la Caisse des dépôts s'engageait à prendre un nombre correspondant d'obligations à long terme, 3,25 0/0 amortissables dans le même délai. L'émission de ces obligations, laissée à la volonté du ministre des finances, permettait de dégager au fur et à mesure des besoins le découvert de la dette flottante. Au 1^{er} janvier 1897, le compte de liquidation des ancien-

nes caisses ne devait plus à la dette flottante que 96 millions et demi, grâce à ce système ingénieux qui ne change d'ailleurs rien aux grandes lignes de la liquidation, telle qu'elle avait été votée par la loi du 26 juillet 1893.

Après avoir ainsi terminé l'historique de la caisse des écoles, il nous faut revenir en arrière jusqu'à la loi du 20 juin 1883, qui organisait pour l'intervention financière de l'État un mode nouveau et même complètement opposé. Avec la caisse des écoles, c'était l'État qui faisait bénéficier les communes de son crédit, c'était en son nom qu'étaient contractés les emprunts ; avec la loi de 1883, le système était tout à fait différent. L'État voulant ménager son crédit, c'étaient les communes et les départements, qui empruntaient la somme totale nécessaire pour les travaux scolaires, et le budget de l'État prenait à sa charge une partie des annuités d'amortissement de l'emprunt.

L'inconvénient de ce système correspondait à l'avantage du procédé opposé. Il était beaucoup plus onéreux pour l'État, le crédit des communes, surtout des petites communes se capitalisant à un taux plus élevé que celui de l'État. En revanche, les communes empruntant pour leur propre compte étaient plus poussées à l'économie qu'avec les avances faites par la caisse des écoles à des taux si extraordinairement avantageux. Au lieu de trouver à

emprunter de l'argent à 1 $\frac{1}{4}$ 0/0 à la caisse des écoles, les communes devaient consentir à leurs prêteurs un intérêt beaucoup plus élevé de 4 ou 5 0/0.

La caisse des écoles ayant, comme nous l'avons vu, continué ses opérations, jusqu'en 1893, les deux procédés furent employés parallèlement. Il en résultait ainsi que les communes les plus diligentes ou les plus riches qui s'étaient adressées à l'État avant 1885, jouissaient de conditions particulièrement avantageuses, quant au taux de leurs emprunts, tandis que d'autres ayant souvent eu à supporter jusqu'en 1885 des charges nombreuses, s'étaient trouvées dans l'impossibilité d'obtenir de la caisse des écoles, avant la date du 31 décembre 1894, l'engagement de fournir une subvention et la conclusion d'un traité d'avances.

Sur ce point donc la loi de 1885 avait établi une grande inégalité dans la répartition des secours aux différentes communes, inégalité qui n'était justifiable que par le fait que la loi du 1^{er} juin 1878 ayant imposé à toutes les communes l'obligation légale de construire leurs maisons d'école, il y avait une certaine faute de la part des administrations municipales qui ne s'étaient pas adressées immédiatement à la caisse des écoles.

Ce motif de présomption de faute se trouvait d'ailleurs bien atténué pour les communes, qui s'étaient vu imposer seulement par la loi du 20 mars

1883 l'obligation de construire une maison d'école. Il s'agit ici des écoles de hameau dont cette loi avait déclaré l'établissement et la construction obligatoires, lorsque les hameaux étaient distants du chef-lieu de la commune ou les uns des autres de plus de trois kilomètres et réunissait un effectif d'au moins 20 enfants d'âge scolaire.

Une autre différence importante entre la caisse des écoles et la nouvelle législation introduite en 1885 était relative à la répartition des subventions. Le ministre de l'instruction publique n'avait plus à cet égard un pouvoir absolu, et était obligé de se soumettre aux règles établies par la loi du 20 juin 1885 dont l'article 8 était ainsi conçu ; « *La subvention de l'État sera calculée d'après un chiffre maximum de dépense totale, déterminé pour chaque catégorie d'établissements par le tableau A annexé à la présente loi, déduction faite des ressources communales disponibles* ». Ce tableau A indiquait le chiffre maximum que devait coûter chaque école et au delà duquel l'État ne contribuait plus à la dépense. C'était 12.000 francs pour une école de hameau, 15.000 pour une école de chef-lieu communal, à une seule classe, soit mixte, soit spéciale aux garçons ou aux filles, 28.000 pour un groupe scolaire à une seule classe, pour chaque sexe, 400.000 pour une école normale, etc.

L'interprétation des mots « *déduction faite des ressources communales disponibles* » ayant donné lieu à

controverse, la question fut soumise au Conseil d'État. De l'avis des 25 mars-1^{er} avril 1886, il résultait que les ressources disponibles devaient comprendre notamment les fonds libres et le prix des anciennes écoles ou la valeur de leurs matériaux, mais non le produit de libéralités ou de subventions, qui généralement ont reçu de la volonté des donateurs ou souscripteurs une affectation spéciale au profit exclusif de la commune. Quant à la déduction de ces ressources disponibles, elle devait être faite sur la dépense réelle, quand cette dépense était comprise dans les limites du maximum légal, et sur ce maximum, quand la dépense totale était supérieure à ce maximum.

L'article 8 continuait ainsi : « *La proportion dans laquelle l'État contribuera au paiement des annuités ne pourra en aucun cas être supérieure à 80 0/0 ni inférieure à 15 0/0. Elle sera déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal, en raison directe des charges extraordinaires de la commune et encore en raison de l'importance des travaux scolaires à exécuter par elle... Toutefois les communes dont le centime communal représente une valeur supérieure à 6000 francs ne pourront recevoir aucune subvention de l'État pour la construction, la reconstruction ou l'agrandissement de leurs écoles primaires.* »

On voit quelle était la complication du calcul de

la subvention. Il fallait tenir compte à la fois de la valeur du centime, des charges extraordinaires et de l'importance des travaux. Ce n'était pas tout. La subvention ainsi calculée pouvait être réduite si elle dépassait 80 0/0 du montant de la dépense. En outre dans le cas où la dépense effective était supérieure aux maxima établis par le tableau A pour chaque espèce d'école, les communes et les départements seuls supportaient l'excédent de la dépense.

Les communes empruntant à des taux relativement élevés (au Crédit foncier le taux des prêts communaux était d'abord de 4,60 0/0, puis 4,40, 4,35, 4,30, enfin 4 0/0), le Parlement finit par trouver ces taux excessifs et la loi du 26 décembre 1890 décida, qu'à l'avenir, la part des annuités incombant à l'État serait calculée sur un taux maximum de 4,10 0/0.

Enfin, l'ensemble des annuités à accorder chaque année aux départements et aux communes recevait une dernière limitation par une disposition de la loi de finances déterminant le chiffre maximum des annuités que le ministre était autorisé à accorder chaque exercice. On trouve ainsi, dans les budgets, deux crédits différents pour ces annuités, un crédit d'engagement et un crédit de paiement. Le premier correspond aux subventions dont le ministre autorise l'allocation, mais le paiement de ces subventions n'a pas lieu immédiatement et, par suite, le crédit de paiement est souvent inférieur au total des cré-

aits d'engagement autorisés chaque année par un article de la loi de finances.

Le système de la loi de 1885 constituait pour l'État un emprunt indirect, plus onéreux que si l'État avait recouru lui-même au crédit, car il aurait pu le faire à un taux beaucoup plus avantageux. Une administration prudente des finances de l'État devait évidemment proscrire une opération critiquée depuis très longtemps par les Chambres. Le projet de budget de 1893 avait essayé de réaliser cette réforme qui n'aboutit que par la loi de finances du 26 juillet 1893, qui liquidait en même temps les dépenses de la caisse des écoles.

A partir de l'exercice 1894, les subventions de l'État n'ont plus été accordées qu'en capital ; les subventions par annuités ne subsistant plus que pour celles accordées avant le 31 décembre 1893. L'inscription au budget de chaque exercice d'une somme à distribuer en capital pour aider les communes et les départements dans l'œuvre des constructions scolaires, est le seul procédé régulier au point de vue financier. C'était la conséquence du système des incorporations budgétaires et la fin d'emprunts continuels, qui ne se comprenaient plus désormais, puisqu'il était difficile de qualifier d'extraordinaires des travaux qui duraient depuis quinze ans, sans être parvenus à leur terme définitif.

Il nous reste à voir maintenant quelles dépenses

ont été faites pendant ces trois périodes différentes, ou plutôt par ces procédés différents puisque, de 1885 à 1893, la caisse des écoles a continué à fonctionner sous l'administration de la caisse des dépôts, pendant que l'État intervenait de son côté, sous la forme de contribution au paiement des annuités d'emprunts communaux et départementaux.

La caisse des écoles a dépensé, de 1878 à 1893, 358 millions, dont 175 de subventions et 183 d'avances. De 1878 à 1884, 19.000 écoles ont été construites, mais le rapporteur du budget en 1885, M. Antonin Dubost, estimait encore à plus de 25.000 le nombre des écoles à construire ou à approprier, et à 450 millions la dépense à faire, y compris les mobiliers scolaires. Le rapporteur de la loi de 1885 pensait, qu'en dix ans, le réseau scolaire serait complètement terminé. Or, au 31 décembre 1895, la loi de 1885 n'avait permis de construire, acquérir, agrandir ou approprier, qu'un peu moins de dix mille écoles, en dépensant 170 millions, dont 75 millions à la charge de l'État, représentant la capitalisation des annuités accordées.

Quant au chiffre total des dépenses pour constructions scolaires, il est difficile d'avancer des chiffres précis, car les statistiques diverses publiées à ce sujet ne concordent pas entre elles. Il y a lieu de tenir compte, en outre, des dépenses faites par les communes riches qui, ayant un centime rapportant

plus de 6.000 francs, ne pouvaient avoir droit aux subventions de la loi de 1885. La seule ville de Paris a dépensé pour ses écoles 110 millions en vingt ans.

La statistique de 1891-92 estimait à 594 millions et demi les dépenses faites pour les écoles primaires construites de 1878 à 1893, et à 51 millions les frais de premier établissement des écoles normales pendant la même période. Il y aurait lieu d'ajouter à ce total les dépenses faites depuis 1894 avec le système des subventions en capital. D'après le rapport de M. Bouge sur le budget de 1898 de l'instruction publique, une nouvelle dépense de 43 millions, dont 17 à la charge de l'État, aurait été approuvée par le ministre pendant ces quatre dernières années.

On ne peut donc calculer à moins de huit cents millions l'effort financier réalisé depuis vingt ans pour la construction des maisons d'école publique. Si les écoles privées, qui comptent actuellement le quart des élèves inscrits dans l'ensemble des écoles, ont dépensé proportionnellement autant que l'État, le département et les communes pour les écoles publiques, et nous avons de sérieuses raisons de le croire d'après les chiffres relevés dans plusieurs départements, c'est à un milliard qu'il faudrait estimer les frais de premier établissement faits en vingt ans pour l'enseignement primaire public ou privé dans toute la France.

Le meilleur commentaire de cette dépense d'un milliard en vingt ans, nous semble être son rapprochement avec les calculs de Guizot qui, en 1833, croyait que six années et une dépense de soixante-douze millions suffiraient pour doter la France d'un outillage scolaire complet. Les millions encore demandés pour les écoles primaires, l'essor si rapide et si récent des cours d'adultes, l'exemple de la grande république Américaine, et enfin les besoins nouveaux créés par le développement même de l'instruction primaire laissent encore à supposer que l'œuvre ne sera jamais terminée et que, dans quelques années peut-être, un nouvel effort sera demandé aux finances publiques.

CHAPITRE VIII

CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DES LOIS SUR LA GRATUITÉ, L'OBLIGATION ET LA LAÏCITÉ

Une chose est dite gratuite quand elle ne coûte rien à personne, ni à celui qui la reçoit ni à celui qui la donne. Il ne peut être question dans ce sens, de gratuité de l'instruction primaire, car l'enseignement donné sans aucune rémunération par le maître coûte toujours à quelqu'un, soit au maître lui-même qui perd son temps sans avantage évident, soit à la personne, commune, État, congrégation, donatrice, qui assure au maître la récompense pécuniaire de son travail.

Sans nous arrêter donc à cette idée de gratuité absolue, qui n'existe guère que dans la théorie, on peut concevoir pratiquement une autre espèce de gratuité. C'est celle où l'individu qui reçoit l'instruction en bénéficie sans rien payer en retour ni directement ni indirectement.

Enfin, on a désigné sous le nom de gratuité, une troisième idée qui se résume dans la suppression de

la rétribution scolaire, en faisant abstraction de toutes les conséquences indirectes de cette suppression et sans se préoccuper si les pères de famille n'auront pas à payer comme contribuables, ce dont ils sont exemptés comme parents des élèves.

Cet exposé suffit à montrer la supériorité de la gratuité qu'on pourrait qualifier de définitive sur cette autre gratuité qui est seulement immédiate et passagère, puisqu'il faut toujours que ce soit l'État, ou la commune, c'est-à-dire les contribuables, qui en supporte les frais. Sous l'ancien régime, nous avons vu que la gratuité définitive et complète existait pour un grand nombre d'écoles. Il s'agit ici surtout des écoles établies par suite de libéralités, donations ou legs dont la quotité avait permis d'assurer à l'instituteur, non seulement le logement pour lui et ses élèves, mais des moyens suffisants d'existence.

Il n'en était pas de même des écoles soutenues par l'Église, les revenus de l'Église provenant pour partie au moins d'impôts qui retombaient sur les parents des enfants, bien qu'exempts d'écolage. La même gratuité existe dans un certain nombre de pays, en Angleterre notamment, où des écoles dites fondées ne subsistent que par le produit de donations ou legs et ne coûtent par conséquent rien ni directement ni indirectement.

En France même, on a fait souvent appel à la générosité des particuliers ; mais, malheureusement,

les habitudes sont contraires à cet usage qui, généralisé, diminuerait les charges de l'État ; l'absence de testament fait revenir à des étrangers ou à des parents éloignés, qui n'y comptaient pas, des millions qui, au point de vue économique et social, seraient mieux employés au développement des œuvres d'assistance, de prévoyance ou d'instruction. D'après les statistiques fiscales, chaque année il est constaté pour plus de cent millions de mutations par décès entre parents du cinquième au douzième degré, et plus de deux cent cinquante millions entre étrangers.

Malgré ces sommes considérables, malgré les vœux, quelque peu platoniques d'ailleurs, de tous les législateurs de l'instruction primaire depuis un siècle, le produit des dons et legs affectés à l'instruction primaire ne dépassait guère un million en 1880 lors des discussions sur l'établissement de la gratuité.

La question n'était donc pas de choisir entre ces deux espèces de gratuité, mais nous avons tenu cependant à bien les distinguer, car si, en 1880, et aujourd'hui encore, on ne peut guère compter sur les libéralités posthumes pour l'établissement d'une gratuité effective, la comparaison avec l'ancien régime et avec plusieurs pays étrangers permet tout au moins de croire, qu'il ne serait pas impossible de changer les traditions à cet égard. Des libéralités nombreuses diminueraient les charges des contri-

buables et substitueraient en partie l'initiative privée, si souple dans ses œuvres, à la direction trop rigide des administrations publiques.

Dans l'impossibilité actuelle d'atteindre cet idéal, il fallait bien se contenter de ce qui était actuellement réalisable, c'est-à-dire de la suppression complète de la rétribution scolaire et son remplacement dans le budget de l'instruction primaire par des impôts communaux, départementaux ou généraux. Sur ce terrain, la discussion fut des plus vives et si la gratuité paraissait avoir pour elle la majorité élue en 1877, qui l'avait inscrite dans son programme, elle avait devant elle des adversaires convaincus, tout en étant aussi partisans que la majorité, du développement de l'instruction primaire, sur lequel l'opinion publique était à peu près unanime.

Le principal argument contre l'établissement de la gratuité dans les écoles publiques fut tiré de la liberté de l'enseignement, de l'idée que l'État devait maintenir la balance égale entre les écoles privées et ses propres écoles. La gratuité devait ruiner la concurrence des écoles libres et, en matière d'instruction, la concurrence est essentielle au perfectionnement des méthodes et à l'émulation des maîtres.

On aurait pu répondre qu'après la loi de 1850, l'extension de la gratuité dans les écoles congréganistes avait contribué à retarder le développement des écoles laïques ; mais les congrégations, en aug-

mentant le nombre de leurs élèves gratuits, n'avaient fait qu'user de leur droit, tandis que l'État, à la fois juge et partie en ces matières, était tenu strictement à ne pas abuser de son pouvoir pour écraser ses concurrents. Cet argument devait peu toucher la majorité, car nous chercherons plus loin à démontrer, que la législation de ces dernières années n'a pas maintenu, tout au moins financièrement, l'égalité entre les écoles publiques et les écoles privées.

M. Provost de Launay demandait aussi le maintien de la rétribution scolaire pour la raison qu'elle servait à maintenir le zèle des instituteurs. La loi de 1867 avait, en effet, fait varier leur traitement suivant le nombre des élèves payants qui acquittaient la rétribution scolaire et celui des élèves gratuits qui servaient de base au traitement éventuel.

L'article 6 de la loi du 16 juin 1881 chercha à répondre à cet argument en garantissant aux instituteurs en exercice un traitement au moins égal au plus élevé des traitements, dont ils auront joui pendant les trois dernières années, qui auront précédé l'application de la présente loi.

Enfin pour beaucoup, c'était un grand tort d'abandonner la recette de dix-huit millions produite par la rétribution scolaire. Le montant en était peu élevé, réparti entre un grand nombre et payé d'autant plus volontiers qu'elle représentait la rémunération d'un service rendu. Il y avait là évidemment

un argument financier assez fort, puisque cette recette de dix-huit millions, on allait être forcé de la remplacer par une série de nouveaux impôts.

Il est certain que l'idée de la rétribution scolaire considérée comme impôt était très séduisante. Il est très juste de faire payer directement le service rendu et le devoir d'éducation ayant été imposé par la morale et par le Code civil à tous les parents, il était naturel qu'il leur en coûtât quelque chose comme pour remplir leur devoir de nourrir et d'habiller leurs enfants. Les parents devaient donc acquitter leur dette vis-à-vis des écoles qui se chargeaient à leur place de ce devoir d'instruction et comme les écoles privées contribuaient au même titre que les écoles publiques à donner l'instruction à leurs enfants, l'impôt ou la taxe scolaire serait répartie entre les divers écoles au prorata du nombre d'enfants qu'elles instruisaient.

Un contre-projet présenté par M. Keller se basait sur cette idée pour demander la répartition des centimes scolaires entre les écoles publiques et libres de la commune, proportionnellement au nombre d'élèves gratuits qu'elles recevaient, M. Keller s'appuyait sur l'autorité de M. Buisson qui dans une mission en Amérique avait fort admiré un système analogue pratiqué au Canada.

Dans ce pays, une taxe scolaire était levée également sur les pères de famille, catholiques et protes-

tants, mais le père de famille avait le droit de choisir lui-même son école, et c'est à l'école qu'il avait choisie qu'on affectait le produit de la taxe scolaire qu'il avait payée. Non seulement, comme en France, le père de famille avait ainsi pleine liberté pour le choix de l'école de ses enfants, mais, en outre, il était assuré de ne donner qu'à l'école de son choix l'argent servant à l'acquittement de son devoir d'éducation.

Suivant l'opinion de M. Buisson, c'était le système que l'on pouvait imaginer de plus juste et de plus équitable, et, pour notre part, il nous semble garantir complètement la liberté du père de famille.

Malheureusement l'établissement d'un tel système était incompatible avec l'ensemble de notre régime financier. La rétribution scolaire constituait un impôt arbitraire, puisqu'elle était basée seulement sur le nombre des enfants et non proportionnellement aux facultés des contribuables, suivant une règle considérée comme presque absolue pour tous les impôts directs en France.

En outre, le principe même d'une taxe scolaire, considérée comme le paiement immédiat d'une dépense correspondante est contraire à tout notre système financier, qui repose sur l'idée que c'est l'ensemble de tous les impôts qui doit servir à faire face à l'ensemble des dépenses. Toutes les dérogations à cette loi implicite ont toujours été rejetées par nos

ministres des finances. Il résultait au contraire des principes généraux de notre droit financier que, du moment où les instituteurs devenaient fonctionnaires et que l'instruction primaire pouvait être considérée comme un service public, le paiement des dépenses de ce service comme de tous les autres devait être assuré par l'impôt.

La rétribution scolaire, ne pouvant être assimilée à un impôt, par suite de son caractère de non proportionnalité et de spécialisation, était donc destinée à disparaître. Au point de vue financier, c'était à notre avis un des meilleurs arguments à invoquer en faveur de la gratuité.

Mais le motif le plus déterminant pour voter la gratuité fut que la réforme était déjà faite en pratique et que la loi du 16 juin 1881 fut surtout la consécration d'un mouvement dont les origines remontaient au ministère de Duruy. Les lois de 1833 et de 1850 avaient posé le principe de la gratuité restreinte pour les enfants dont les familles seraient hors d'état de payer, mais la rétribution scolaire restait la règle générale. La première atteinte au système de la rétribution scolaire fut portée par la circulaire du 24 février 1864 et le décret du 28 mars 1866 supprimant la règle dite du maximum et la limitation des admissions sur la liste de gratuité.

La loi du 10 avril 1867 envisagea nettement la perspective de la suppression de la rétribution sco-

laire, mais ne pouvant établir la gratuité pour toute la France, Duruy réussit seulement à en faciliter l'établissement dans toutes les communes, qui feraient les sacrifices nécessaires. Après le vote de quatre centimes spéciaux, le département et l'État devaient intervenir par des subventions. Malheureusement, une circulaire ministérielle avait subordonné l'allocation d'une subvention de l'État au vote préalable d'une subvention départementale, et déterminé le montant de la dite subvention d'après celui du secours voté par le conseil général. Les finances départementales étant alors assez obérées et les ressources restreintes, il en résultait que les conseils généraux se voyaient contraints de refuser les subventions ou n'en accordaient que d'insuffisantes. L'État suivant les mêmes errements, la bonne volonté des communes se trouvait arrêtée. Pour y remédier, l'article 4 de la loi de finances du 26 décembre 1876 leur permit en cas d'insuffisance des ressources précédentes pour réaliser la gratuité, de voter une nouvelle imposition extraordinaire et spéciale qui ne pouvait excéder six centimes.

Le 20 janvier 1877, M. Waddington déposa un projet de loi pour l'extension de la gratuité absolue. Ce projet n'aboutit pas, mais fut repris, sans succès d'ailleurs, par M. Bardoux le 17 décembre 1877. Une distinction était faite entre les communes suivant qu'elles étaient ou non déjà subventionnées. Les

communes non subventionnées devaient pourvoir à l'établissement de la gratuité absolue sur leurs propres ressources ; les autres avaient seulement à voter le nombre de centimes extraordinaires suffisants pour remplacer la rétribution scolaire. Le minimum de centimes à voter était fixé à quatre, pour assurer l'exécution de la loi de 1867 et empêcher les communes de se décharger sur l'État des dépenses imposées par la gratuité. Le maximum de dix centimes marquait la limite des sacrifices de la commune ; si ces dix centimes ne suffisaient pas, le projet de loi obligeait l'État à combler le déficit. L'article 4 ne permettait en outre d'établir la gratuité que pour toutes les écoles publiques de la commune à la fois.

Les mesures prises par Duruy, le vote des lois de 1867 et de 1876, les projets Waddington et Bardoux avaient déterminé dans l'opinion publique un grand mouvement vers la gratuité, qui s'était manifesté par l'augmentation constante dans les écoles publiques du nombre des élèves gratuits.

La première statistique officielle de 1829 n'indique pas la proportion des élèves gratuits ; en 1834, 22,8 0/0 des garçons des écoles publiques et privées recevaient l'instruction primaire gratuitement. En 1837 cette proportion montait à 31,5 0/0 pour tous les élèves des écoles publiques et en 1852 à 41 0/0. Nous avons expliqué que diverses mesures abaissèrent cette proportion, mais à la suite du ministère Duruy

un nouveau mouvement se produisit en faveur de la gratuité, qui dans les dernières années avant la loi de 1881 prit une allure telle que l'on peut dire que le vote de cette loi n'a fait qu'avancer de quelques années l'établissement de la gratuité dans toute la France. La proportion des élèves gratuits qui n'était encore que de 41,4 0/0 en 1867, est monté rapidement à 54 0/0, après la guerre en 1872, 57 0/0 en 1876-77, 60 0/0 en 1878-79, 63 0/0 en 1879-80, et enfin 66 0/0 soit les deux tiers au moment même du vote de la loi, à la fin de l'année scolaire 1880-81.

Il paraissait donc impossible de revenir en arrière et de supprimer brusquement sur la liste de gratuité tous les enfants qui peu à peu y avaient été admis, bien que leurs familles eussent été tout à fait en état de payer la rétribution scolaire. On n'avait donc en 1881 qu'à opter entre deux solutions, ou laisser la gratuité s'établir peu à peu en suivant le mouvement d'expansion qu'elle avait prise depuis 1867 et surtout depuis 1878, ou au contraire intervenir par une loi et bien déterminer la situation nouvelle, dans laquelle allait se trouver désormais placée l'instruction primaire.

Des raisons financières très sérieuses devaient pousser le gouvernement et surtout le ministère de l'instruction publique à réclamer du Parlement le vote d'une loi devenue absolument nécessaire pour

régler d'une manière précise les rapports financiers de l'État et des communes.

Les communes, en effet, avaient su pour la plupart tourner la loi de 1867 et rejeter sur le budget de l'État une partie des dépenses qu'elles auraient dû légalement supporter. Au lieu d'établir la gratuité absolue, les conseils municipaux se bornaient à étendre les bénéfices de la liste de gratuité à 90 ou 95 0/0 des enfants et évitaient ainsi le vote des 4 centimes spéciaux de la gratuité, en en faisant retomber la charge sur l'État, obligé par ce procédé d'allouer des subventions de plus en plus importantes.

Le résultat en était même que le budget distribuait ses subventions en proportion presque inverse des sacrifices des communes, contrairement à l'esprit de la législation scolaire. L'État se trouvait ainsi les mains liées, étant sans droit pour exiger le vote des centimes spéciaux de la gratuité et sans pouvoir pour ramener la liste de gratuité à ces vraies limites.

Sur un autre point les communes avaient réussi à se décharger aux dépens de l'État. L'article 40 de la loi de 1850, qui décidait qu'en premier lieu les communes devaient affecter aux dépenses d'instruction primaire leurs ressources ordinaires, avait donné lieu à des controverses nombreuses entre le ministère de l'instruction publique et les communes soutenues par le ministère de l'intérieur. La difficulté

tenait surtout à ce que les dépenses de l'instruction primaire n'étaient pas les seules dépenses obligatoires payables sur les ressources ordinaires. Le ministre de l'instruction publique prétendait que les dépenses obligatoires de l'instruction primaire devaient passer avant toutes les autres, le ministre de l'intérieur était d'un avis contraire. D'autres demandaient une répartition des ressources ordinaires au prorata des diverses espèces de dépenses obligatoires. Enfin on n'était pas d'accord sur ce que comprenait exactement le terme de ressources ordinaires.

Dans ces conditions, chaque préfet suivait des règles différentes pour l'approbation des budgets communaux, et des conseils municipaux profitaient de toutes ces controverses pour éluder la loi et ne faire aucun prélèvement sur leurs revenus ordinaires.

Il y avait donc là un état de choses irrégulier et injuste, puisque 7.000 communes avaient établi la gratuité absolue, en en supportant elles-mêmes les charges, tandis que des milliers d'autres en avaient fait bénéficier les pères de famille, sans avoir voté les centimes spéciaux de la gratuité.

Expliqué ainsi, le but de la loi proposée apparaît bien différent de celui qu'on lui attribue généralement : d'avoir simplement substitué l'école gratuite à l'école payante. Comme le disait Jules Ferry dans son exposé des motifs en 1880. « *La seule question*

qui subsiste est celle-ci : vaut-il mieux laisser les transformations s'opérer graduellement, laisser d'année en année décroître la rétribution scolaire et croître la gratuité jusqu'à ce que l'une ait remplacé l'autre ? ou bien y a-t-il intérêt pour le pays à régulariser, par une mesure d'ensemble, cette situation fautive qui va se compliquant de jour en jour, et à renoncer résolument à la fiction d'après laquelle les deux tiers des enfants de la France sont portés au rôle des indigents. »

Le principe de la suppression de la rétribution scolaire et par voie de conséquence du prix de pension dans les écoles normales, une fois admis, il fallait trouver les voies et moyens pour remplacer cette recette de 18 millions pour la rétribution scolaire et de quatre cent mille francs pour les écoles normales d'après les comptes de 1878 pris comme base dans l'exposé des motifs.

Le projet du gouvernement avait posé comme condition de la réforme, qu'elle ne devait rien coûter à l'État. Elle lui était même avantageuse, puisque les dix-huit millions de rétribution scolaire seraient finalement retombés à la charge de l'État, si on avait continué à suivre les errements antérieurs, tandis que la nouvelle loi faisait porter le poids de l'établissement de la gratuité sur les budgets communaux. Les communes n'avaient d'ailleurs nullement à se plain-

dre, on ne faisait que leur appliquer les lois précédentes, en les atténuant même.

Les dix-huit millions quatre cent mille francs de recettes supprimées se trouvaient remplacées, en rendant obligatoires la perception des quatre centimes communaux et départementaux dans toute la France, en étendant à toutes les communes l'imposition obligatoire des quatre centimes spéciaux de la gratuité et enfin en remaniant le mode de prélèvement sur les revenus ordinaires des communes.

Après les dons et legs dont le produit n'était que d'un million, le premier fonds applicable aux dépenses de l'instruction primaire devenait l'imposition des quatre centimes communaux au lieu et place des revenus ordinaires. Seulement le vote des quatre centimes devenait obligatoire pour toutes les communes, sauf la facilité pour les conseils municipaux de remplacer ce vote par des ressources équivalentes, prises soit sur le revenu des dons et legs, soit sur une portion quelconque de leurs revenus ordinaires ou extraordinaires. De cette disposition on tirait un supplément de recette de douze cent mille francs; la même règle appliquée aux quatre centimes départementaux rendus obligatoires dans tous les départements devait produire deux millions deux cent mille francs.

Le projet primitif rendait également obligatoire dans toutes les communes l'imposition des quatre

centimes spéciaux de la gratuité, établis par la loi de 1867 et perçus déjà dans les communes qui avaient voté la gratuité absolue en se conformant à la loi. La gratuité absolue étant étendue à toutes les communes de France, il était juste et logique de leur faire supporter à toutes les quatre centimes spéciaux, qui allaient rapporter ainsi 8.800.000 francs de plus.

Enfin, le supplément de recettes nécessaire était demandé à une réforme du prélèvement sur les revenus ordinaires communaux. A cet égard encore, les communes se voyaient seulement appliquer les lois de 1833, de 1850 et 1867 et encore dans une mesure très restreinte. D'une enquête faite par le ministre de l'instruction publique, il résultait, en effet, que le nouveau système était favorable au plus grand nombre des communes, et que celles, qui souffriraient du changement, étaient justement celles qui avaient abusé de la situation antérieure pour ne pas faire un prélèvement suffisant.

L'article 3 de la loi de 1881 indiquait sur quels revenus ordinaires le prélèvement pourrait être opéré. C'étaient : les revenus nets en argent des biens communaux, la part revenant à la commune dans l'imposition des chevaux et voitures et sur les permis de chasse ; la taxe sur les chiens ; les droits de voirie et de location aux halles, foires et marchés, et le produit net des taxes ordinaires d'octroi. Sur l'ensemble de ces revenus, un prélèvement d'un cinquième

devait être opéré pour les dépenses de l'instruction primaire.

D'après l'enquête, ce prélèvement du cinquième opéré sur toutes les communes de France aurait produit 69 millions, dont 31 pour la seule ville de Paris. Ce chiffre ne pouvait être considéré que comme un maximum ; le prélèvement d'un cinquième ne devait pas être, en fait, opéré complètement dans les communes riches dont les ressources pouvaient être suffisantes sans recourir aux subventions du département ou de l'État et sans même épuiser la part de leurs revenus ordinaires affectés à l'instruction primaire. L'exposé des motifs n'évaluait donc qu'à 22.900.000 le produit de ce prélèvement et à 6.200.000 le supplément de recette que l'on en attendait.

Le système général n'était d'ailleurs pas changé par la loi du 16 juin 1881. C'était donc tout d'abord la commune qui devait fournir les ressources à appliquer aux dépenses des écoles primaires, et en cas d'insuffisance, et après épuisement des ressources communales, le département, puis l'État, continuaient à accorder des subventions aux communes. L'instruction primaire conservait donc financièrement le caractère communal.

La loi n'était pas encore votée que le gouvernement vint en modifier profondément l'économie au point de vue financier en reportant au compte de

l'État la majeure partie des charges qui devaient résulter de l'établissement de la gratuité.

L'imposition à toutes les communes des quatre centimes spéciaux de la gratuité, devenus obligatoires, avait soulevé des critiques nombreuses. On reprochait à cette disposition, de remplacer la rétribution scolaire, payée par les seules riches, par des centimes additionnels qui atteignaient les petits propriétaires fonciers. On objectait aussi au projet du gouvernement d'être défavorable aux petites communes qui auraient désormais à supporter, outre les quatre centimes spéciaux de l'instruction primaire, quatre autres centimes additionnels et le prélèvement du cinquième sur les revenus ordinaires, tandis que les communes riches pourraient assurer le paiement de la totalité des dépenses de leurs écoles primaires, sans s'imposer des huit centimes ou sans subir le prélèvement du cinquième.

Pour répondre à ces critiques, le gouvernement, en déposant le projet de budget de 1882, proposait d'affecter, sur les 18 millions d'excédent de ce budget, 15 millions à l'instruction primaire. Ces quinze millions étaient destinés, d'après l'exposé des motifs, à remplacer pour 13.600.000 francs l'imposition des quatre centimes spéciaux de la gratuité, et pour 1.400.000 francs le prélèvement du cinquième dans les 10.000 communes environ où le produit d'un centime additionnel était inférieur à vingt francs.

La loi sur la gratuité ayant été modifiée dans ce sens, la conséquence en était que la rétribution scolaire n'était plus remplacée par des impôts communaux dans sa totalité, mais pour une bonne part par des impôts généraux. L'excédent de recettes du budget proposé de 1882 tenant surtout au développement du produit des impôts de consommation, il en résultait que la charge de la rétribution scolaire, dont les pauvres étaient exempts en 1881, retombait en partie sur eux, puisque, comme les autres contribuables et au même degré, ils supportaient les impôts de consommation. Au point de vue financier et économique, c'était un des points les plus critiquables de la réforme. Aux États-Unis, on avait su éviter ce reproche dans la plupart des législations ayant établi la gratuité, en remplaçant la rétribution scolaire par un impôt sur le capital dont les pauvres se trouvaient ainsi aussi exempts que de la rétribution scolaire existant antérieurement.

Ce résultat de la loi du 16 juin 1881 et la part qui allait incomber désormais à l'État dans les dépenses de l'instruction primaire furent augmentés encore par l'adoption par la Chambre, le 12 juillet 1881, de l'AMENDEMENT SARRIEN. Dans le cours de la discussion de la loi de la gratuité, M. Sarrien et plusieurs de ses collègues avaient critiqué vivement le maintien d'un prélèvement sur les revenus ordinaires des communes, et le rapporteur même de la loi

de 1881, Paul Bert, avait exprimé le vœu « *qu'il soit possible, dans un avenir prochain, de supprimer ce prélèvement du cinquième sur divers revenus communaux, dont l'assiette et la perception donneront lieu, dans la pratique, à de grandes difficultés.* »

Les excédents budgétaires permirent aux adversaires du prélèvement de soulever une nouvelle discussion devant la Chambre, lors du vote du budget de 1882. Ils invoquaient surtout contre le prélèvement le trouble que la nouvelle loi allait apporter dans les budgets communaux. S'il était certain que la loi du 16 juin 1881 constituait plutôt une atténuation des lois de 1833, de 1850 et 1867 et que la question du prélèvement du cinquième aurait pu être réglée par un simple décret, il n'était pas non plus contestable que le nouveau système allait être défavorable à beaucoup de communes. Le ministre ne le niait pas d'ailleurs, mais expliquait que ces communes étaient les moins nombreuses et que toutes avaient profité abusivement de l'état de choses antérieur.

A cela, M. Sarrien répondait qu'au milieu des controverses qu'avaient soulevées l'application des lois scolaires sur ce point, et placées entre les deux jurisprudences contraires du ministère de l'intérieur et de celui de l'instruction publique, les communes avaient cherché surtout leur intérêt et qu'il était bien difficile, en fait, de leur reprocher de n'avoir pas

exécuté une loi, dont les termes n'avaient pas été suffisamment précis, pour créer une obligation légale. Il en était donc résulté pour les finances communales des situations acquises, qu'il était bien difficile de détruire maintenant. Les communes n'ayant d'ailleurs que des ressources limitées, auraient le plus souvent été fort embarrassées, pour rétablir l'équilibre de leur budget.

Jules Ferry, alors ministre de l'instruction publique, défendit la loi du 16 juin 1881 et le prélèvement du cinquième établi sur des revenus ordinaires limitativement déterminés, ce qui, pour l'avenir, devait, d'après lui, supprimer toute difficulté.

En réalité la discussion portait sur un principe plus élevé. Il s'agissait de savoir si l'instruction primaire conserverait son caractère communal ou si l'État prendrait à sa charge toutes les dépenses de ce service.

Jules Ferry, partisan du premier système, avait en établissant le prélèvement du cinquième sur les revenus communaux ordinaires, ménagé dans l'avenir une importante réserve pour les accroissements de dépenses que l'on prévoyait pour l'instruction primaire. Nous avons déjà vu que le prélèvement du cinquième sur les revenus ordinaires indiqués par la loi du 16 juin 1881 devait produire un maximum de soixante neuf millions. On ne demandait aux communes pour le moment qu'une vingtaine de millions de ce chef ;

mais dans l'avenir on pourrait leur réclamer peu à peu jusqu'à concurrence de la totalité du prélèvement du cinquième. Cette disposition de la loi procurait donc une cinquantaine de millions de ressources pour les réformes à introduire dans l'instruction primaire. En revanche, les communes étaient assurées, qu'une fois leurs quatre centimes additionnels et le prélèvement du cinquième acquittés, il ne leur serait rien demandé en plus. C'était pour elles une certitude que ne leur donnait pas la législation antérieure, dont les termes mal définis auraient permis au gouvernement d'exiger d'elles la totalité de leurs revenus communaux. La loi du 16 juin 1881 constituait donc un progrès incontestable sur la législation précédente, dont elle gardait les principes financiers. C'était toujours la commune qui supportait en premier lieu la charge de l'instruction primaire, et en cas d'insuffisance de ses ressources, le département et l'État devaient lui allouer les subventions nécessaires au paiement de toutes les dépenses.

A ce système établi par la loi de 1833, on en opposait un autre qui consistait à mettre à la charge de l'État toutes les dépenses, ou tout au moins les dépenses de traitement des instituteurs. Il aurait fallu pour cela créer pour le compte de l'État de nouveaux centimes additionnels ou d'autres impôts. La commune, n'ayant plus aucune part dans la ges-

tion financière de ses écoles, aurait fini par s'en désintéresser complètement.

Le même résultat était également atteint par un autre système proposé lors de la discussion de la loi de 1881, et qui aurait eu pour but la création d'une sorte de caisse centrale où l'État aurait centralisé le produit des quatre centimes communaux, des quatre centimes départementaux, des dix centimes spéciaux prévus par la loi de 1876, du prélèvement sur les revenus ordinaires des communes et enfin ses propres subventions. C'est l'administration centrale qui aurait eu à répartir les fonds de cette caisse entre toutes les communes et au prorata de leurs besoins. Ce système, si régulier au point de vue administratif avait l'inconvénient, comme le premier, de supprimer toute initiative de la part des municipalités, au moment même où l'opinion des législateurs était favorable à l'extension des pouvoirs des conseils locaux.

Le vote de l'amendement Sarrien vint servir de transition entre le système de la loi de 1833 et le système de concentration de toutes les charges et de toutes les ressources entre les mains de l'État, qu'allait introduire, au moins en partie, la loi de 1889. Par cet amendement, un crédit de quinze millions était ouvert au budget pour rembourser aux communes le prélèvement du cinquième établi par la loi du 16 juin 1881. Chaque année jusqu'en 1888,

une somme analogue fut ainsi inscrite dans le même but. En 1883, le crédit fut abaissé à quatorze millions et maintenu à ce chiffre jusqu'en 1888, sauf en 1884 où le montant en fut porté à dix-huit millions.

A la suite des observations du ministre de l'instruction publique qui avait fait remarquer, lors de la discussion du 12 juillet 1881, que sur quinze millions, plus de dix reviendraient aux grandes villes qui n'avaient jamais rien réclamé à l'État et ne se plaignaient nullement du prélèvement, il avait été convenu que les communes les plus riches seraient exclues de la répartition du crédit de 15 millions, si ce crédit n'était pas suffisant pour exonérer toutes les autres communes du prélèvement du cinquième. En conséquence, le décret du 26 octobre 1881, vint décider que les communes, où le produit du centime était supérieur à 25.000 francs et où les revenus annuels atteignaient cinq millions, ne recevront en 1882 de subventions qu'après toutes les autres communes. Dans le cas où après remboursement à toutes les autres communes du prélèvement du cinquième, il resterait une somme disponible sur le crédit ouvert au budget, cette somme serait répartie entre elles proportionnellement au montant du prélèvement.

Après le vote de l'amendement Sarrien, les communes de France se trouvaient donc réparties, quant au prélèvement, en trois catégories :

1° les communes où le centime ne rapportait pas vingt francs et qui en vertu de l'article 3 étaient exemptes du prélèvement ;

2° les communes ayant plus de 5 millions de revenus annuels et un centime donnant un produit supérieur à 25.000 francs (c'étaient Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, et Lille) et qui en fait ne furent jamais exonérées du prélèvement ;

3° enfin toutes les autres communes, qui en droit, devaient toujours le prélèvement du cinquième, mais en pratique s'en trouvaient dispensées, pour partie au moins, par la répartition du crédit ouvert au budget du ministère de l'instruction publique.

C'est pour ces communes que les difficultés s'étaient rencontrées nombreuses dans l'application de la loi ainsi amendée. En 1882 et 1884, les crédits ouverts permirent d'exonérer du prélèvement toutes les communes de cette catégorie ; mais les années suivantes et en 1883, le crédit ayant été abaissé à quatorze millions, on ne put dégrever toutes les communes de la totalité du prélèvement. Le principe admis par le gouvernement fut que l'État rembourserait aux communes, la même somme qu'elles avaient reçue en 1882. Les seules exceptions à cette règle résultaient d'un changement dans le produit du cinquième de la commune.

Ce procédé de répartition était des plus critiquables. On ne tenait aucun compte des dépenses nou-

velles imposées aux communes par des créations d'écoles, ou de classes, ou par un changement dans le traitement des instituteurs. Or, les communes n'avaient aucune action sur ces créations ou ces changements, elles devaient supporter ces dépenses nouvelles sur leurs propres revenus, puisque la répartition restait la même qu'en 1882. Il est vrai que dans tous les cas, leur part de contribution ne devait pas dépasser le montant du prélèvement du cinquième. Mais cette règle n'avait pas toujours été strictement observée.

En un mot la répartition du crédit était absolument arbitraire et à la discrétion du gouvernement. C'est ce qui ressort clairement d'un avis du Conseil d'État du 26 juillet 1888, décidant le rejet d'une requête de commune, relativement à la répartition du fonds spécial inscrit chaque année par les lois de finances pour alléger les charges de la gratuité. Il appartenait à l'administration de répartir la subvention, votée par le Parlement, suivant son appréciation et en tenant compte des besoins des communes. Les communes n'étaient donc pas recevables à discuter par la voie contentieuse, la part qui leur était attribuée sur cette subvention.

La loi du 16 juin 1881, dont l'objet primitif avait été seulement l'établissement de la gratuité, avait par suite des modifications subies après coup, amené une transformation importante dans le régime finan-

cier de l'instruction primaire et dans le mode de répartition des dépenses entre l'État et la commune. Comme dans la plupart des périodes de transition, le système bâtard qui en était sorti, amena des difficultés sans nombre, augmenta l'intervention administrative et financière de l'État et poussa le gouvernement, pour éviter toutes controverses avec les communes, à prendre complètement entre ses mains l'instruction primaire et à en faire un service d'État. Ce fut, comme nous le verrons dans un autre chapitre, l'objet de la loi du 19 juillet 1889, dont le germe existait déjà dans l'amendement Sarrien.

Pour en revenir plus spécialement à la gratuité établie dans toutes les écoles publiques par la loi du 16 juin 1881, nous avons à étudier maintenant quelles ont été les conséquences financières de son application. Ces conséquences étaient de deux sortes : les unes consistaient simplement à transporter à la charge de l'État une partie des dépenses supportées jusqu'ici au moyen de ressources communales ; les autres tenaient à la création de nouvelles écoles ou classes et à l'augmentation du nombre des instituteurs, qui étaient l'une et l'autre le résultat obligé de l'établissement de la gratuité, puisque l'un des buts de la loi de 1881 était d'attirer dans les écoles publiques un plus grand nombre d'élèves.

D'après le rapport du budget de 1884, l'État, après le vote de la loi de 1881 avait désormais à rempla-

cer les ressources suivantes que le Parlement venait de supprimer dans les budgets communaux : la rétribution scolaire évaluée à 17 millions ; le prélèvement sur les revenus ordinaires : 17.500.000 francs et les centimes spéciaux de la gratuité établis dans certaines communes jusqu'à concurrence de 5.700.000 francs. Ces chiffres ayant été pris sur le budget de 1880 se trouvaient trop faibles et en réalité d'après M. Jules Roche, il est difficile d'estimer à moins de 48 millions les dépenses que l'État prit à sa charge au profit des communes.

Quant aux dépenses tenant au développement du matériel et du personnel de l'instruction primaire, il est impossible d'en établir le décompte exact et surtout de faire, dans le montant total de l'accroissement des dépenses, la part qui résulte de l'établissement de la gratuité. Neuf mois après le vote par le Parlement de la loi sur la gratuité, était adopté le principe de l'obligation de l'instruction primaire, et cette loi a eu sur l'augmentation continue des dépenses depuis 1882 une influence notable.

Le projet, qui devait aboutir à la loi du 28 mars 1882 sur l'obligation de l'enseignement primaire, avait été présenté le 20 janvier 1880 par Jules Ferry en même temps que celui sur la gratuité. L'un et l'autre étaient tirés en grande partie de la proposition Barodet, qui fut aussi l'origine des lois du 30 octobre 1886 et du 19 juillet 1889.

D'une statistique de l'enseignement primaire faite pour l'année scolaire 1876-1877, il résultait que sur 4 millions et demi d'enfants de six à treize ans, 3.878.251 seulement étaient inscrits sur le registre matricule d'une école quelconque, publique ou privée. Plus de 600.000 enfants n'étaient donc pas inscrits. En outre l'assiduité des élèves était loin d'être satisfaisante. Dans les mois d'été, les inscriptions mensuelles des élèves fréquentant réellement l'école tombaient souvent à la proportion si faible de 54 0/0 des inscriptions au registre matricule. Même en hiver l'instituteur ne pouvait guère réunir que les trois quarts de ses élèves inscrits.

La situation s'était un peu améliorée en 1882, mais il restait encore beaucoup à faire. Les conscrits qui ont tiré au sort de 1887 à 1890 et qui correspondent ainsi aux élèves des écoles primaires avant les lois sur la gratuité et l'obligation, comptaient encore une proportion de 10 0/0 d'illettrés.

La loi de 1882 assurait l'inscription de tous les enfants dans les écoles, ou à défaut leur éducation dans leur famille, en rendant l'enseignement primaire obligatoire pour tous les enfants de six à treize ans. Les parents avaient le droit de choisir, soit entre les écoles publiques ou privées, soit entre les établissements primaires ou secondaires, soit entre l'éducation dans la famille par le père de famille lui-même ou par un précepteur choisi par lui. Tout un

ensemble de pénalités, dans lequel nous n'avons pas à entrer, était établi pour assurer la sanction de ces dispositions. Pour que l'inscription des enfants à une école ne restât pas absolument platonique, des mesures avaient été prises pour assurer la fréquentation régulière des classes. L'article 12 de la loi n'autorisait que quatre absences par mois. Quant aux enfants instruits dans les familles, ils étaient astreints de 9 ans à 13 ans à un examen annuel, servant à constater leur degré d'instruction.

Dans le but de faciliter la fréquentation de l'école par les enfants indigents, l'article 17 rendait obligatoire la caisse des écoles qui avait été créée par la loi de 1867 (article 15), mais seulement facultativement. La caisse des écoles constitue une personne morale et peut recevoir des dons et legs avec l'autorisation préfectorale. Une circulaire du 29 mai 1882, c'est-à-dire deux mois après la promulgation de la nouvelle loi, prescrivait aux préfets d'engager vivement les communes à créer ces caisses. Les conseils municipaux avaient plein pouvoir pour la rédaction de leurs statuts, en tenant compte des services à rendre par cette caisse et des besoins particuliers de la localité. Les conseils municipaux devaient dès la session de mai 1882, après la création de ces caisses, leur voter une subvention au budget additionnel de 1882 et au budget de 1883. L'État en revanche promettait d'accorder une subvention, au

moins égale à celle de la commune, à toutes les communes subventionnées dont le centime n'excédait pas trente francs. La répartition des secours aux enfants indigents : fournitures d'aliments, de vêtements, de chaussures, de papier et de fournitures de classe, devait se faire par les soins de la commission scolaire. On pouvait attendre beaucoup de cette institution et dans certaines communes, à Paris notamment, existent des caisses des écoles assez riches.

D'après un jugement du tribunal de la Seine du 28 avril 1887, les fonds des caisses des écoles peuvent être employés aussi bien au profit des enfants des écoles privées que de ceux des écoles publiques. La loi n'a pas limité en effet leur action à la fréquentation d'une catégorie spéciale d'écoles, mais son but, au contraire, a été de faciliter l'instruction primaire aux indigents, restés libres comme les autres de s'inscrire à une école privée ou à une école publique. Cette décision du tribunal de la Seine n'est nullement en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'État interdisant aux communes de subventionner des écoles privées, car il faut remarquer que les fonds des caisses des écoles ne proviennent pas seulement de ressources communales mais de subventions de l'État et même de dons et legs des particuliers, et qu'en outre la caisse des écoles a la personnalité civile et par suite une existence indépendante de celle de la commune.

Quelle est à l'heure actuelle la situation des caisses des écoles ? Nous empruntons notre réponse au rapport de M. Bouge sur le budget de 1898 de l'instruction publique. « *L'œuvre de la caisse des écoles n'excite pas partout le même zèle. Les caisses des écoles ne fonctionnent pas ou ne fonctionnent plus dans quelques départements comme le Finistère, les Bouches-du-Rhône, la Loire. Le ministère a adressé des instructions aux préfets de ces départements pour les inviter à rappeler aux maires que l'organisation de la caisse des écoles est, aux termes de la loi, obligatoire. Dans beaucoup de communes, les conseils municipaux inscrivent au budget une somme plus ou moins forte pour fournitures scolaires aux élèves indigents. Ils suppléent ainsi à l'objet de la caisse des écoles. Enfin, il y a des départements qui, malgré les avis réitérés de l'administration, négligent de lui adresser des demandes de subventions auxquelles elle serait disposée à faire droit.* »

La cause de l'échec des caisses des écoles paraît tenir surtout à l'insuffisance des dons et legs et des subventions de l'État. Pour les dons et legs, nous avons vu déjà les raisons de cet état de choses général pour tout le service de l'instruction primaire. Quant aux subventions de l'État, la modicité en a été d'autant plus frappante que par la loi du 28 mars 1882, l'État s'était engagé vis-à-vis de toutes les communes dont le centime ne rapportait pas

trente francs. Le crédit de 100.000 francs ouvert chaque année ne permit pas au ministre de l'instruction publique de remplir cet engagement, qui fut d'ailleurs abrogé par l'article 54 de la loi du 19 juillet 1889.

A partir du 1^{er} janvier 1890, les subventions de l'État sont donc accordées, dans la limite du crédit ouvert chaque année, *« non plus en vertu d'un droit pour la commune d'y prétendre, mais en raison de ses sacrifices, de ses besoins et de l'emploi judicieux des ressources spéciales de sa caisse des écoles »*. Aujourd'hui le Parlement serait assez disposé à augmenter le crédit budgétaire qu'on a voulu porter l'année dernière à 150.000 et qui pour 1897 est de 120.000 francs ; mais comme le rapporteur le constate, les communes paraissent actuellement peu disposées à faire de nouveaux sacrifices pour leurs caisses des écoles.

L'article 18 de la loi du 28 mars 1882 avait prévu que dans un certain nombre de communes, l'insuffisance des locaux scolaires empêcherait l'application immédiate de l'enseignement obligatoire.

Pour hâter dans toute la France la mise en pratique de la nouvelle législation, il fallait multiplier les écoles et les mettre à proximité de tous les enfants. C'est dans cette pensée que fut voté l'article 8 de la loi du 20 mars 1883 obligeant toutes les communes à « pourvoir à l'établissement de maisons d'é-

cole au chef-lieu et dans les hameaux ou centres de population éloignés dudit chef-lieu ou distants les uns des autres de trois kilomètres, et réunissant un effectif d'au moins vingt enfants d'âge scolaire.

Il y avait encore là une nouvelle et importante cause d'augmentation de dépenses tant pour le budget de l'État que pour celui des communes. Pas plus que pour la gratuité, il n'est possible de déterminer les dépenses exactes, qu'a amenées le vote de la loi sur l'obligation. L'augmentation des dépenses que l'on peut constater depuis 1882 tient en effet à d'autres motifs, dont l'un des principaux est certainement la LAÏCISATION du personnel des écoles publiques.

Ce serait une erreur de croire que la laïcisation du personnel des écoles publiques date de la loi de 1886. Un grand nombre de laïcisations avaient déjà été faites avant le vote de cette loi. Ces laïcisations s'appuyaient notamment sur un arrêt du Conseil d'État du 9 décembre 1879 reconnaissant aux préfets le droit de remplacer dans le cas de vacance d'emploi, un maître ou une maîtresse congréganiste par un instituteur ou une institutrice laïque. Ce droit ne leur était reconnu auparavant qu'après avis du conseil municipal intéressé et du conseil départemental, conformément à la jurisprudence interprétative de l'article 31 de la loi du 15 mars 1850, de l'article 4 du décret du 9 mars 1852 et de l'article 8

de la loi du 14 juin 1854. La loi du 28 mars 1882, en laïcisant le programme des écoles publiques, en disposant que l'instruction religieuse serait donnée en dehors des édifices scolaires, et en enlevant aux ministres des cultes leur droit antérieur d'inspection, de surveillance et de direction, vint hâter le mouvement vers la laïcisation.

Au moment de la discussion de la loi de 1886, il ne restait des 26.823 maîtres ou maîtresses congréganistes, constatés dans les écoles publiques par la statistique de 1876-77, que 3.453 instituteurs et 14.958 institutrices. La loi du 30 octobre 1886, comme celle du 16 juin 1881, avait donc été préparée par une série de mesures préparatoires.

La question n'était donc plus entière au moment de la discussion devant les Chambres, et il était ainsi plus facile à entraîner le Parlement, à consacrer légalement l'œuvre déjà commencée, et à rendre la laïcisation obligatoire de facultative qu'elle était auparavant. Mais si dès le lendemain de la loi de 1881, la gratuité fut appliquée dans toutes les écoles publiques, il n'en a pas été et il n'en pouvait être de même pour la laïcisation du personnel de ces mêmes écoles. Paul Bert avait demandé que la laïcisation fut terminée en deux ans pour les écoles de garçons et en trois ans pour les écoles de filles. La loi se borna à fixer un délai maximum de cinq ans pour les écoles de garçons, sans établir aucune li-

mite de temps pour les écoles de filles. Mais pour les instituteurs comme pour les institutrices aucune nomination ne pouvait être faite dans les départements où fonctionnerait depuis quatre ans une école normale, soit d'instituteurs, soit d'institutrices. Dans les départements remplissant cette condition, et même par extension dans ceux qui recrutaient leurs instituteurs dans l'école normale d'un département voisin par suite d'un traité, la laïcisation était obligatoire. Dans les autres départements, elle restait facultative et le préfet conservait le droit de nommer des congréganistes. Les instructions ministérielles et notamment une circulaire du 3 décembre 1886 de M. Goblet invitèrent les préfets à profiter de toutes les vacances pour remplacer le personnel congréganiste.

Nous n'avons pas à entrer dans l'examen des mesures administratives prises pour l'application de la loi du 30 octobre 1886 (articles 17, 18, 19 et 67) ni des difficultés auxquelles elle donna lieu. En fait la laïcisation des écoles de garçons est complètement terminée. Au contraire pour les écoles de filles, les résistances des familles et des municipalités, et les difficultés du recrutement des institutrices laïques ne permirent pas le remplacement immédiat de toutes les religieuses, vouées à l'enseignement dans les écoles publiques, de sorte que sur les 14.958 institutrices congréganistes de 1886, il en restait encore 11.039

en 1893 et 8.555 en 1896, d'après le rapport de M. Bouge.

La question de la laïcisation avait été vivement discutée devant le Parlement. Deux anciens ministres de l'instruction publique qui avaient contribué pour une large part au développement de l'instruction primaire étaient opposés à la laïcisation des écoles publiques, sans compter Duruy dont l'influence avait été si grande dans la préparation de l'opinion publique aux idées de gratuité et d'obligation. M. Bardoux proposait que pour laïciser on demandât au moins l'avis des conseils municipaux. Quant à Jules Simon, il combattait aussi la laïcisation. « *Il ne faut pas, disait-il, que la liberté soit un objet de luxe* », tous les parents n'ayant pas les moyens ni la possibilité d'envoyer leurs enfants dans des écoles libres. M. Louis Lacaze déclarait de son côté que la liberté de l'enseignement ne resterait plus possible que dans les grandes villes, où on trouvera assez de ressources pour élever des écoles privées.

M. Raoul Duval proposait que « *toute école libre comptant plus de 50 enfants et 5 années d'existence minimum, devra participer dans la même proportion que les écoles publiques à la répartition des centimes communaux, sans pouvoir être astreinte à aucune modification dans son personnel enseignant* ». Cet amendement fort libéral était fait dans le même sens que celui de M. Bardoux, pour assurer le libre choix des

pères de famille et ne pas leur imposer une école qui n'aurait pas été de leur choix.

A tous ces arguments, les partisans de la loi nouvelle opposaient que l'instruction primaire devait être un service d'État, que l'enseignement étant donné à tous au nom de l'État, il devait respecter comme l'État, toutes les libertés légitimes et notamment la liberté de conscience, ne servir d'instrument à aucune pression politique ou religieuse, et par suite n'être donné que par des agents ne dépendant que de la société civile

A qui, des ennemis ou des partisans de la laïcisation l'application de la loi a-t-elle donné raison ? Il ne nous appartient pas de le dire. Nous n'envisagerons seulement les résultats de la laïcisation du personnel des écoles publiques que sous deux rapports : 1) le développement de l'instruction primaire en général et des écoles publiques en particulier ; 2) les dépenses nouvelles qu'a entraînées la laïcisation dans les budgets de l'État et des communes.

Nous trouverons la réponse à notre première question dans l'analyse d'un très intéressant rapport fait par M. Levasseur, au nom d'une commission de statistique, sur les laïcisations effectuées du 1^{er} janvier 1879 au 30 mars 1889. Pendant cette période, on a procédé à la laïcisation du personnel de 5.046 écoles primaires ou maternelles sur les 12.984 existant en 1878-79. C'est en 1887 qu'il y a eu le plus

d'écoles laïcisées : 706 et en 1885 qu'il y en a eu le moins : soit 242.

Les écoles publiques comptaient avant leur laïcisation 649.000 élèves et après leur transformation en écoles laïques 496.000 ; d'où pour les écoles publiques une perte de 153.000 élèves. Mais à la place des 5.046 anciennes écoles congréganistes s'étaient établies 2.839 écoles privées pour faire concurrence aux écoles publiques laïcisées. Ces écoles congréganistes privées réunissaient 354.000 élèves ; de sorte que le résultat de la laïcisation pour l'instruction primaire en général avait été de porter le nombre des écoles de 5.046 à 7.885 et le nombre des élèves de 649.000 à 850.000.

Ces constatations paraissent encore plus évidentes, si l'on fait la distinction entre les écoles publiques laïcisées qui ont vu s'établir en face d'elles une école congréganiste concurrente, et celles qui n'ont eu à lutter contre aucune école concurrente, du moins directement.

En ce qui concerne la deuxième hypothèse, le rapport indique que les 2.207 écoles qui ont été laïcisées, sans qu'aucune école congréganiste vienne s'établir en concurrence directe avec elles, comptaient avant comme après leur transformation 193.000 élèves environ. Les enfants, obligés légalement d'aller à l'école, avaient dû forcément suivre les cours de la seule école qui était mise à leur disposi-

tion. Quant à l'augmentation du nombre des élèves dans ces circonscriptions, elle a profité aux écoles congréganistes situées dans une commune voisine ou dans un autre quartier de la ville et par suite non établie en concurrence directe avec l'école laïcisée. Donc même dans cette hypothèse particulièrement favorable aux écoles laïcisées, on peut considérer que la laïcisation a été faite au détriment des écoles publiques, puisque ces écoles sont restées stationnaires, alors qu'elles auraient dû augmenter comme dans tout le reste de la France.

Si l'on étudie maintenant la seconde hypothèse, on peut lire dans le rapport que les 2.839 écoles publiques congréganistes comptaient avant le changement de leur personnel 455.000 élèves. Après la laïcisation, les écoles publiques n'avaient plus que 303.000 élèves soit 152.000 en moins et les 2.839 écoles congréganistes établies en concurrence directe 354.000. La laïcisation avait donc, dans ce cas, doublé le nombre des écoles et amené une augmentation de plus de 202.000 élèves, soit 44 0/0.

Cet accroissement énorme, réserve faite des doubles emplois résultant d'enfants inscrits successivement la même année dans les deux écoles concurrentes, tenait à l'application des lois sur la gratuité et l'obligation, et surtout au fait éminemment bien-faisant, que la concurrence des deux écoles avait

attiré chez eux beaucoup d'enfants ayant plus ou moins que l'âge scolaire.

Des chiffres peut-être un peu fastidieux, mais en tous cas fort intéressants de ce rapport, qui est d'autant plus probant que la commission avait été nommée par le ministère de l'instruction publique, nous pouvons tirer les conclusions suivantes sur les résultats des laïcisations.

1) Les laïcisations ont augmenté considérablement le nombre des écoles et le nombre des élèves d'une manière générale.

2) Les laïcisations ont diminué dans une proportion notable le nombre des élèves des anciennes écoles congréganistes publiques laïcisées, surtout dans les cas où une école congréganiste s'est établie en concurrence.

3) Les écoles congréganistes établies en concurrence des écoles publiques laïcisées ont conservé la plupart de leurs élèves; en tous cas, après la transformation, les écoles congréganistes libres ont plus d'élèves que les écoles publiques laïcisées.

4) Ce n'est que dans un peu plus de la moitié des circonscriptions scolaires que l'enseignement congréganiste libre a réussi à établir une école en concurrence avec l'école laïcisée.

5) La concurrence entre les écoles congréganistes et les écoles laïcisées a attiré dans les unes et les autres un grand nombre d'enfants qui n'étaient pas

soumis à la loi du 28 mars 1882 sur l'obligation de l'enseignement primaire, comme ayant moins de six ans ou plus de treize ans.

Toutes ces conclusions se sont trouvées encore confirmées depuis 1889 par les statistiques annuelles de l'enseignement primaire. Le mouvement des laïcisations s'étant même forcément ralenti, l'enseignement congréganiste libre en a profité pour gagner encore en avant.

Ecole primaires élémentaires.	Années.	Ecoles congréga- nistes publi- ques.	Ecoles congréga- nistes privées.	Total des écoles con- gréganistes.
Nombre d'élèves	1878-79	1.217.997	623.530	1.841.527
	1895-96	431.077	1.203.628	1.634.705
	soit en	786.920	580.098	206.822 en moins
	17 années	en moins	en plus	soit 11 0/0
Ecoles maternelles.				
Nombre d'élèves	1878-79	338.767	121.649	460.416
	1895-96	102.257	260.430	362.687
	Période	236.510	138.781	97.729 en moins
	de 17 ans.	en moins	en plus	soit 21 0/0

Si l'on considère la période complète de 1878-79 à 1895-96 pendant laquelle s'est faite surtout la laïcisation des écoles publiques, on constate donc que l'enseignement congréganiste privé a conquis un nombre d'élèves à peu près égal à celui qu'il avait perdu par les laïcisations des écoles publiques congréganistes.

La perte plus sensible qu'a subie l'enseignement congréganiste pour les écoles maternelles tient à la situation prépondérante qu'il occupait en 1878-79 où il réunissait près des 3/4 des enfants. La laïcisation plus rapide des écoles maternelles ne lui a pas permis de regagner aussi vite dans les écoles libres le terrain perdu dans les écoles publiques laïcisées ; mais ces dernières années les écoles maternelles congréganistes privées gagnent autant d'élèves qu'en perdent les écoles maternelles laïcisées.

Si l'on comparait simplement la perte de plus de 300.000 élèves supportée ainsi pendant ces 17 années par les écoles congréganistes de toute espèce avec le gain de plus d'un million d'élèves des écoles laïques qui sont passées pendant la même période de 3.173.158 à 4.256.239 élèves, on serait tenté de croire au triomphe de l'enseignement laïque. Mais si l'on considère au contraire les moyens de tout ordre que l'État a eu à sa disposition, les dépenses qu'il a pu faire si aisément en puisant dans le budget général, et enfin et surtout le fait déjà signalé

que dans un très grand nombre de communes pauvres ou de faible population, les écoles libres n'ont pu trouver des ressources suffisantes pour leur création et leur entretien, si donc on considère tout cela, on se demandera à qui appartient ou appartiendra le succès définitif. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette question capitale dans les conclusions de ce travail.

Il nous reste à étudier maintenant quelles ont été les conséquences des laïcisations sur les budgets communaux et sur les finances de l'État. Une des dépenses les plus importantes devait résulter de la nécessité pour les communes de construire de nouvelles maisons d'école, lorsque les écoles laïcisées appartenaient à des particuliers ou n'avaient été données ou léguées aux communes, antérieurement à la présente loi, qu'à la charge d'établir des écoles ou salles d'asile dirigées par des congréganistes.

Dans ce dernier cas, des députés avaient proposé de considérer en vertu de l'article 900 cette condition comme contraire aux lois et par suite réputée non écrite. La commune serait donc restée propriétaire incommutable de la maison d'école même laïcisée. La Chambre se refusa à entrer dans cette voie et à résoudre ainsi une question d'ordre judiciaire. Elle laissa aux auteurs des libéralités ou à leurs ayants droit la liberté de se pourvoir devant les tribunaux, mais l'article 19 établit pour ces actions

un délai maximum de deux ans compté depuis l'insertion à l'*Officiel* de l'arrêté de laïcisation. Dans un grand nombre de cas, les communes ont donc été dans la nécessité de construire ou d'acquérir une maison d'école. L'article 67 avait formellement prévu cette hypothèse et autorisé dans ce cas à surseoir à la laïcisation jusqu'à l'acquisition ou la construction d'une nouvelle école.

Les communes n'étaient donc pas libres de conserver le personnel congréganiste de leur école publique. La laïcisation était pour elles obligatoire, et c'était là le côté le plus critiquable de la loi, de n'avoir pas consulté les familles et les conseils municipaux, avant d'introduire une réforme aussi absolue dans l'instruction primaire de toutes les communes de France. Bien plus, non seulement les communes ne pouvaient pas garder comme école publique une école congréganiste, mais il leur était formellement interdit de subventionner les écoles libres.

Sous le régime des lois de 1850 et de 1867, les communes pouvaient, au contraire, subventionner les écoles libres et même prendre une école libre pour tenir lieu d'école publique. En 1876-77, il y avait ainsi 1.746 écoles libres, dont 1.486 congréganistes, qui évitaient aux communes une partie des frais d'installation et d'entretien des écoles publiques. La jurisprudence du Conseil d'État, depuis la

loi du 30 octobre 1886; s'est prononcée à plusieurs reprises contre le maintien de la faculté laissée aux communes de subventionner des écoles privées, même dans le cas de l'article 145 de la loi municipale où l'autorité supérieure n'a pas le droit de modifier les dépenses facultatives portées au budget communal.

Un avis du Conseil d'État du 29 juillet 1888 émettait sur ce point l'opinion, qu'en dehors des deux espèces d'établissements d'enseignement primaire, mentionnés par l'article 2 de la loi de 1886, c'est-à-dire des écoles publiques fondées et entretenues par l'État, les départements ou les communes, et des écoles privées, fondées et entretenues par des particuliers ou des associations, il ne saurait en exister une troisième, fondée et entretenue par les particuliers, mais subventionnée par les communes. Le budget communal serait ainsi employé de telle manière qu'une partie servirait obligatoirement à seconder les intentions de l'État, alors qu'une autre contribuerait à favoriser les efforts des associations ou des particuliers.

L'avis ajoutait que l'application de l'article 145 ne pouvait permettre, en aucun cas, aux conseils municipaux, d'inscrire au budget une dépense contraire aux lois.

Sans discuter le bien fondé de cette jurisprudence, nous ne pouvons que constater qu'elle entraîne ce

résultat bizarre qu'une commune; qui pourrait subventionner un concert ou un cercle, ne peut agir de même pour une école privée répondant aux vœux des habitants et économisant la création et les frais d'entretien d'une école publique.

Quant aux dépenses provenant des suppléments de traitement à payer au personnel laïque, remplaçant les maîtres congréganistes, les communes n'eurent à en supporter le poids que dans le cas où elles n'étaient pas complètement exonérées du prélèvement du cinquième et dans une mesure, somme toute, assez restreinte. C'est le budget de l'État qui, pour le personnel, devait s'apercevoir des dépenses nouvelles qu'allait entraîner la laïcisation. M. Burdeau, dans son rapport sur le budget de 1888, estimait à 1.800.000 environ la dépense annuelle supplémentaire provenant du remplacement d'environ 16.000 maîtres ou maîtresses congréganistes. La différence entre le traitement de l'ancien maître congréganiste et celui du nouveau maître laïque n'aurait donc été, en moyenne, que d'une centaine de francs. Le tableau dressé par Burdeau ne tenait aucun compte ni des laïcisations antérieures à 1887, ni de l'effet du projet de loi sur les traitements, qui allait devenir la loi du 19 juillet 1889.

En 1896, M. Bouge estimait, de son côté, à 228 fr. 20 le coût de chaque remplacement d'un maître congréganiste par un instituteur laïque. En

réalité, il est très difficile de se rendre exactement compte de ce que les laïcisations coûtent chaque année au budget de l'État, pour les suppléments de traitement seulement. Il y aurait là un travail fort intéressant à faire, mais qui n'a pas encore été entrepris, à notre connaissance. Il faudrait, pour cela, tenir compte de l'application des lois de 1889 et 1893 sur le traitement des instituteurs laïques qui ont remplacé les congréganistes. Dans ces conditions, la différence de traitement serait bien supérieure aux chiffres indiqués par M. Bouge et par M. Burdeau. Ainsi, pour les institutrices titulaires, qui ont surtout été l'objet des laïcisations, le traitement moyen indiqué par M. Burdeau en 1887, était de 895 francs, alors que le traitement moyen des institutrices laïques, d'après la loi du 25 juillet 1893, devait atteindre 1.247 francs, non compris les indemnités de résidence et les divers suppléments d'allocations. Il en ressort ainsi un supplément de dépenses de traitement de 353 francs. Nous avons pu relever des différences au moins égales pour les autres catégories du personnel laïcisé, de sorte qu'en se basant sur ce minimum de 353 francs et en le multipliant par le nombre total 26.823 des laïcisations faites depuis 1878 ou restant encore à faire, on arriverait à hasarder le chiffre de 10 millions environ comme représentant le supplément minimum de dépenses que supporte ou supportera chaque année le budget de

l'État du chef des laïcisations et seulement en ce qui concerne les traitements.

La gratuité, l'obligation et la laïcisation ont fait presque tripler le budget de l'État pour l'instruction primaire. Les dépenses faites en 1880 par l'État ne dépassaient pas trente millions ; dès 1882, elles atteignaient presque 90 millions et sont restées aux environs de ce chiffre jusqu'au vote de la loi de 1889 ; sur ces 90 millions, 70 à 80 étaient affectés aux écoles primaires. Cette augmentation était due presque entièrement aux créations d'écoles et de classes résultant de l'application des lois de 1881, de 1882 et de 1886.

Les dépenses des départements pour l'instruction primaire sont restées, pendant cette période, à peu près stationnaires, à dix-huit millions. Mais l'exécution de la loi de 1879 sur les écoles normales, obligeant les départements à consacrer d'abord aux écoles normales le produit de leur quatre centimes, a diminué de huit millions et demi à moins de cinq millions leur part contributive aux frais des écoles primaires.

Quant aux communes, malgré les avantages que leur faisait la loi de 1881, leurs dépenses, d'après la statistique, paraîtraient avoir augmenté de 1880 à 1888 ; mais la comparaison se trouve faussée par le fait que c'est seulement à partir de 1883 que les dépenses de l'Algérie ont été comprises dans les sta-

tistiques pour 2 millions environ, dont 1 million à la charge de l'État et 1 million supporté par les communes, et, à partir de 1885, qu'ont été ajoutées aux dépenses communales, trente millions de frais divers, tels que entretien des locaux et du mobilier, chauffage, fournitures classiques aux indigents, distributions de prix, etc., dont le montant n'était pas exactement connu jusque là. En réalité, les communes ont d'abord éprouvé un allègement considérable de charges par le vote de la loi de 1881 et de ses modifications dans la loi de finances de 1882. Leurs dépenses pour l'instruction primaire se sont abaissées de 57 millions en 1880 à 27 millions en 1882. C'était une différence de trente millions, inférieure de moitié à l'augmentation de 60 millions constatée au budget de l'Etat pendant le même temps. A partir de 1882, les dépenses communales reprirent un mouvement progressif par la création d'écoles ou d'emplois que l'insuffisance du crédit de 14 millions, destiné à supprimer le prélèvement du cinquième, ne permettait pas de prendre à la charge de l'État.

Tous comptes faits, l'augmentation réelle du budget de l'instruction primaire, de 1880 à 1888, s'est élevée à trente ou quarante millions.

CHAPITRE IX

DU CLASSEMENT ET DU TRAITEMENT DES INSTITUTEURS.

La loi du 19 juillet 1889 est la quatrième des grandes lois sur l'instruction primaire, issues de la proposition Barodet et du rapport déposé par Paul Bert le 6 décembre 1879. Le vote de cette loi avait été ajourné à plusieurs reprises par raison d'économie, l'État ayant déjà eu à supporter une augmentation considérable de son budget de l'instruction primaire à la suite de l'application des lois sur la gratuité, l'obligation et la laïcisation.

L'objet de la loi du 19 juillet 1889 était double : d'une part assurer une meilleure répartition des dépenses entre la commune, le département et l'État et d'autre part améliorer le sort des fonctionnaires de l'enseignement primaire.

C'est de la question des dépenses du personnel, et notamment du traitement des instituteurs et des institutrices, que nous allons d'abord nous occuper. La législation en vigueur pour ces dépenses remon-

tait à la loi du 19 juillet 1875 et à l'article 6 de la loi du 16 juin 1881.

Le but de la première avait été d'élever les minima des traitements des instituteurs, mais non d'introduire un classement quelconque dans le personnel de l'instruction primaire. En d'autres termes, l'État considérant qu'il fallait pour vivre à un instituteur titulaire au moins douze cents francs, lui avait assuré ces moyens d'existence minima. Mais les finances de l'État ne pouvant supporter un tel poids, le législateur avait fait attendre quinze ans les instituteurs, avant de jouir complètement de ce minimum. Les premières annuités payées par l'État pour éteindre sa dette envers l'instituteur, avaient été exceptionnellement réduites, par raisons budgétaires. Ce motif était tellement évident qu'aussitôt que le budget de l'État le permit, la loi de finances augmenta le montant de l'annuité des cinq premières années, de sorte que les instituteurs dénommés à tort de quatrième classe se virent certains comme ceux de troisième d'au moins 1000 francs de revenu scolaire. La règle était la même pour les institutrices avec cette différence que c'était après 10 ans seulement qu'elles touchaient les 900 francs considérés par l'État comme le minimum nécessaire à leur existence. Une loi de finances avait également porté, à 100 francs en plus, le montant de l'annuité des cinq premières années ; les institutrices de la troisième

et de la deuxième classe recevaient ainsi un minimum de 800 francs.

Après la loi de 1875, les communes augmentèrent souvent ces traitements minima par l'allocation de suppléments facultatifs. L'augmentation du nombre des élèves servit aussi à accroître le revenu scolaire des instituteurs. La loi de 1881 en établissant la gratuité et en supprimant la rétribution scolaire allait au contraire enlever aux instituteurs une partie notable de leurs moyens d'existence.

Pour y remédier, l'article 6 de la loi du 16 juin 1881 garantissait aux instituteurs, titulaires et adjoints, actuellement en exercice, un traitement au moins égal au plus élevé des traitements dont ils avaient joui pendant les trois années, qui précéderent l'application de la dite loi. Les instituteurs en exercice étaient donc assurés de ne pas voir leur revenu scolaire diminuer, en revanche ils étaient à peu près certains de ne pas avoir d'augmentation. Quant aux nouveaux titulaires, rien ne leur était garanti en dehors des minima de la loi de 1875. La seule cause d'augmentation aurait pu être pour eux l'éventuel dont le taux était fixé par le ministre, sur la proposition du préfet et après avis du conseil départemental. Les taux habituels de 1 franc, 1 fr. 25 ou 1 fr. 50 par élève et par mois pour les écoles primaires suivant la population de la commune, et de 0 fr. 50 pour les écoles maternelles ne permettaient

pas à l'éventuel seul de constituer un bien gros traitement.

La loi de 1881 ayant supprimé l'effet des autres causes d'accroissements des traitements, il en résultait que le plus souvent, les instituteurs qui avaient débuté après cette loi se trouvaient réduits aux minima légaux de la loi de 1875. Ne pouvant plus compter avec une élévation des taux de la rétribution scolaire, avec un accroissement sensible du nombre des élèves, avec les avantages des traités de gré à gré avec les communes ni même avec les suppléments communaux considérés auparavant comme obligatoires en fait sinon en droit strict, les nouveaux titulaires devaient se contenter d'un traitement d'une uniformité inflexible et d'une insuffisance notoire. La différence entre ce traitement mesquin et un traitement raisonnable, personne ne songeait à la couvrir; la commune ne la payait plus, parce qu'elle pensait que cela regardait l'État, qui lui, ne la payait pas encore, parce que la loi n'était pas faite.

Cette situation, qui n'était tolérable que par son caractère transitoire, dura en réalité huit années. Quelques mesures provisoires, quelques crédits inscrits aux budgets avaient cherché vainement à améliorer cet état de choses. En réalité, disait l'exposé des motifs de la nouvelle loi : *« nulle autre partie de la comptabilité publique n'est au même degré que celle de l'enseignement primaire, hérissée de complications*

et d'incohérences; des législations fragmentaires se sont succédé toujours à titre provisoire : en essayant de les mettre d'accord, la jurisprudence à son tour s'est corrigée et contredite elle-même à maintes reprises ; et qui n'a pas suivi de près les péripéties de la réglementation depuis quelques années ne peut savoir ce qui en résulte aujourd'hui d'instabilité dans les budgets, d'incertitude dans les traitements, de choquantes inégalités pour le présent, de doutes inquiétants pour l'avenir ».

C'est ainsi que, sans parler des difficultés soulevées par la question des traitements garantis pour les anciens instituteurs, il fallait, pour composer le traitement d'un nouveau titulaire, réunir ensemble six ou sept éléments différents : traitement fixe de deux cents francs, éventuel, supplément de garantie des minima légaux, allocation pour le brevet supérieur, la médaille d'argent, l'inscription sur la liste de mérite, suppléments facultatifs votés par les conseils municipaux.

La loi du 19 juillet 1889 vint porter remède à cette situation : 1) en élevant le montant des traitements ; 2) en simplifiant les éléments du revenu scolaire des maîtres d'écoles ; et enfin 3) en faisant des fonctions d'instituteur une véritable carrière soumise comme toutes les autres à des règles stables de classement et d'avancement.

Malheureusement les dispositions indispensables

à prendre pour assurer la transition, compliquèrent la réforme et empêchèrent les instituteurs d'apprécier les réels avantages, que leur donnait la loi nouvelle.

Le système de cette loi consistait à assurer dès le début de la carrière, un traitement minime mais suffisant à l'instituteur et à lui montrer pour l'avenir les perspectives de revenus scolaires plus élevés. L'article 33 de la loi du 19 juillet 1889, garantissait aux instituteurs titulaires dont le traitement serait inférieur à 1.200 francs, et qui pendant cinq années ne recevraient pas d'avancement, une augmentation de 100 francs à l'expiration de la cinquième année et jusqu'à ce qu'ils aient atteint le traitement de 1.200 francs.

La même proposition avait été faite pour les institutrices titulaires ; mais la partie relative aux institutrices disparut de la loi votée, sans qu'on en ait donné aucune explication. La loi du 25 juillet 1893 dans son nouvel article 33 répara cet oubli, et institutrices comme instituteurs se virent désormais certains de recevoir le minimum de 1.200 fr. considéré comme strictement suffisant pour leurs moyens de subsistance.

C'était le dernier reste de la loi de 1875, abrogée formellement par la loi de 1889. L'article 33 ne figurait d'ailleurs que parmi les dispositions transitoires et dans la pensée des législateurs, son application

devait être inutile, l'avancement résultant de la législation nouvelle allant permettre aux maîtres et maîtresses d'atteindre rapidement ce minimum de douze cents francs.

Abstraction faite de cette disposition transitoire, il n'était plus question de ces traitements minima qui avaient si fort embrouillé la comptabilité, mais dont l'établissement avait été forcé pour assurer aux instituteurs les moins biens partagés le strict nécessaire.

La loi de 1833, qui constituait pourtant une amélioration notable pour les instituteurs, ne leur garantissait qu'un traitement fixe de 200 francs, la rémunération à provenir de la rétribution scolaire étant essentiellement variable.

Depuis la loi de 1850, l'intervention du Parlement ou du gouvernement avait eu toujours pour objet principal de venir en aide aux instituteurs les plus pauvres en leur promettant, qu'en cas de d'insuffisance de leur revenu scolaire, ils seraient toujours certains de toucher un complément jusqu'à concurrence du montant de ce que l'on jugeait absolument indispensable pour ne pas mourir de faim.

En 1850, le minimum des frais d'existences avait été déterminé à 600 francs pour un instituteur titulaire. Ce minimum s'était élevé peu à peu ; avant le vote de la loi de 1889, tout instituteur titulaire avait la certitude à son début de toucher 1000 francs,

et il pouvait espérer après quinze années voir son revenu consolidé à 1200 francs. Pour les adjoints et les institutrices, l'intervention de l'État s'était opérée de la même façon avec cette différence toutefois que les minima fixés étaient encore bien inférieurs.

Pendant toute cette période, le système avait donc été celui-ci : assurer le strict nécessaire à tous les instituteurs, en subordonnant d'ailleurs la fixation du minimum beaucoup plus aux moyens financiers dont on pouvait disposer qu'aux besoins réels des maîtres d'école. Aussi au moment de la discussion de la loi de 1889, sur 80.000 instituteurs et institutrices laïques, 55.000 étaient réduits à ne toucher que les minima de la loi de 1875.

Aujourd'hui au contraire, avec la loi du 19 juillet 1889 et celle du 25 juillet 1893 qui est venue la compléter, qu'arrive-t-il ? Le jeune homme qui entre dans une école normale, calcule au moins six échelons successifs qu'il peut espérer franchir. Après être resté trois années à l'école normale, le maître d'école débute comme stagiaire à 900 francs, étant encore très jeune. Il voit s'ouvrir alors devant lui les cinq classes, entre lesquels sont répartis les instituteurs titulaires, et il ne lui est pas défendu d'espérer même mieux dans le personnel également hiérarchisé des écoles primaires supérieures, des écoles normales ou de l'inspection primaire. Les

fonctions d'instituteur et d'institutrice constituent donc désormais une carrière avec classement et avancement comme dans tous les autres services publics : telle est, au point de vue du personnel de l'instruction primaire la principal innovation de la loi de 1889.

Les éléments composant le revenu scolaire d'un instituteur ont été simplifiés. Ils se composent désormais :

- 1) D'un traitement fixe,
- 2) Du logement ou de l'indemnité représentative,
- 3) De l'indemnité de résidence dans les communes importantes,
- 4) De suppléments facultatifs que les conseils municipaux ont toujours la liberté de voter,
- 5) De suppléments pour la direction d'écoles à plusieurs classes ou pour le cours complémentaire d'enseignement primaire supérieur,
- 6) D'une allocation annuelle et viagère de 100 francs pour la médaille d'argent.

Parmi tous ces éléments, les deux premiers seuls s'appliquent forcément à tous les instituteurs ; les autres ne constituent que des exceptions. D'ailleurs même si tous ces éléments contribuent par hasard à la formation d'un traitement, le calcul en est très simple, puisqu'ils s'ajoutent seulement les uns aux autres, sans qu'on ait à tenir compte d'un minimum légal ou d'un traitement garanti. Nous parlons ici,

en faisant abstraction des dispositions transitoires, qui ont au contraire été la source de complications infinies, sur lesquelles nous reviendrons. Mais pour juger une loi, il faut évidemment négliger les mesures de transition, forcées d'un régime à un autre.

Le traitement fixe constitue la plus grande partie du revenu scolaire des instituteurs. La loi du 19 juillet 1889 en avait ainsi établi le taux pour les instituteurs titulaires : 5^e classe 1000 francs ; 4^e classe 1200 ; 3^e classe 1500 ; 2^e classe 1800 ; 1^{re} classe 2000.

La Chambre avait posé le principe de l'égalité de traitement pour les instituteurs et les institutrices et ce n'était que justice, puisque les uns comme les autres remplissaient les mêmes fonctions et rendaient les mêmes services. Ce n'est que par raison d'économie budgétaire que le Sénat repoussa cette assimilation de traitement pour les trois classes les plus élevées dont les chiffres furent abaissés respectivement à 1400, 1500, 1600 francs. A l'heure actuelle, le relèvement des traitements des institutrices au même niveau que ceux des instituteurs exigerait une dépense supplémentaire annuelle de trois millions environ.

Les institutrices sont d'ailleurs assimilées aux instituteurs sur tous les autres points. Etant stagiaires, elles touchent comme les instituteurs 900 fr. Elles ont droit comme eux et dans les mêmes conditions au logement ou à l'indemnité représenta-

tive, à l'indemnité de résidence et aux diverses allocations supplémentaires.

En fait même, leur situation a été plutôt plus améliorée au moins momentanément, que celle des instituteurs. En effet d'après l'article 51, les instituteurs et les institutrices congréganistes en exercice étaient exclus du bénéfice de la nouvelle loi et devaient continuer à recevoir jusqu'à leur remplacement les traitements dont ils étaient en possession le 19 juillet 1889.

Il en résulta que pour les institutrices, où la laïcisation se fit lentement et n'est pas encore terminée, il restait un grand nombre de congréganistes, qui, par suite de leur faible traitement, étaient presque toutes dans les dernières classes, tandis que les institutrices laïques s'étaient trouvées en beaucoup plus grand nombre dans les premières classes. L'avancement avait eu lieu dans des conditions particulièrement rapides pour les institutrices, de sorte que malgré l'infériorité des traitements des trois premières classes, elles touchaient, à égalité d'ancienneté de service, un revenu scolaire supérieur à celui des instituteurs. Cette situation ne peut d'ailleurs avoir qu'un caractère provisoire, et il est à prévoir que dès que les disponibilités budgétaires le permettront, le parlement établira l'égalité absolue entre instituteurs et institutrices.

Le second élément du revenu scolaire des maîtres

d'école, le logement, existait depuis longtemps. Il est même probable qu'à l'origine et sous l'ancien régime, le logement constituait l'avantage le plus certain donné aux instituteurs. Aujourd'hui non seulement les instituteurs ont droit au logement, mais cet avantage a été réglementé suivant des règles précises et, notamment par un avis du Conseil d'État du 2 juillet 1891 et deux décrets des 20 juillet et 25 octobre 1894.

Il résulte de ces décisions que, si la loi de 1889 dans son article 10 a paru permettre de remplacer le logement en nature par une indemnité représentative, les communes n'ont aucun droit d'option entre ces deux procédés, et que dans le cas où un maître déclare être dans l'impossibilité de se loger, moyennant l'indemnité réglementaire, le préfet doit fixer le montant du complément nécessaire, après rapport de l'inspecteur d'académie et avis du conseil municipal. Le droit de l'instituteur au logement est donc absolu : le décret du 25 octobre 1894 a même entendu ce droit assez libéralement, puisque le logement d'un instituteur titulaire ou stagiaire marié doit se composer au moins d'une cuisine-salle à manger, de deux pièces à feu, d'une cave ou d'un débarras.

Quant à l'indemnité représentative du logement, le taux doit en être fixé par le préfet pour chaque école et pour chaque maître, après avis de l'inspec-

teur d'académie et du conseil municipal, et dans les limites établies par le décret du 20 juillet 1894. Les chiffres maxima et minima pour chaque commune varient : de 75 à 125 francs pour les communes de moins de 1000 habitants de population agglomérée jusqu'à 300 à 400 francs dans les villes de plus de 100.000 âmes et 600 à 700 à Paris. Ces taux sont augmentés d'un quart pour les instituteurs mariés ou veufs avec enfants, les institutrices veuves avec enfants, les instituteurs ou institutrices divorcés avec un ou plusieurs enfants à leur charge. Cette disposition est d'autant plus remarquable qu'il est très rare que pour le traitement d'un fonctionnaire, on tienne compte de ses charges de famille.

Dans L'INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE, on peut trouver aussi une dérogation à la règle de la rémunération d'après les services rendus. L'indemnité de résidence a été établie pour indemniser l'instituteur des frais supplémentaires de toute sorte qu'entraîne l'habitation dans une ville ou une commune importante. Elle est complètement distincte du traitement et cette distinction a été nettement marquée, en ne la soumettant pas à la retenue, et par suite en ne s'en servant pas comme base du calcul des pensions de retraite. La Chambre avait été d'une opinion contraire, mais le Sénat considérant l'indemnité de résidence comme une subvention purement commu-

nale s'était refusé à établir aucun lien entre elle et les pensions de retraite payées par l'État.

L'idée d'une indemnité de résidence s'était déjà rencontrée dans le projet Carnot en 1848 ; on proposait alors de la limiter aux communes de plus de 5000 âmes, qui seules peuvent prendre réellement la qualité de villes. L'article 5 de la loi du 19 juillet 1875 créait aussi une indemnité annuelle de cinquante à cent cinquante francs attachée à la résidence des instituteurs et institutrices de tout ordre. La loi se bornait d'ailleurs à l'accorder « dans les circonscriptions scolaires où des circonstances exceptionnelles la rendraient nécessaire ». C'était un peu vague. Aussi cette disposition était elle à peu près restée lettre morte.

L'article 12 de la loi de 1889 en fixait le montant d'après la situation des maîtres et d'après la population agglomérée de la commune. Cette base de la population agglomérée avait été fort critiquée par Léon Say, qui citait beaucoup de communes peuplées et riches réunissant à peine quelques centaines d'habitants autour du chef-lieu nominal de la commune.

Le projet du gouvernement avait déterminé les indemnités de résidence, d'après la population totale de la commune. La conséquence en était que les maîtres des écoles de hameau touchaient l'indemnité de résidence, quelle que fût l'importance du hameau, si la population totale de la commune leur assurait

ce droit. La commission de la Chambre repoussa la rédaction du gouvernement et fournit le texte définitif de l'article 12. Les maîtres des écoles de hameau ou de section ne profiteront de l'indemnité de résidence que lorsque la section aura une population agglomérée suffisante.

Pour fixer le taux des indemnités de résidence, les communes ont été réparties en neuf catégories ; la première comprenait les communes ayant de 1.000 à 3.000 habitants agglomérés, et, en outre, tous les chefs-lieux de cantons quelle que fût leur population ; pour cette première catégorie, le montant de l'indemnité de résidence de la plupart des instituteurs titulaires était de 50 francs. Il s'élevait ensuite rapidement avec la population des communes et atteignait, d'après l'article 12, 400 fr. dans les villes de 100.000 habitants et 1.000 fr. à Paris. Ces chiffres étaient doublés pour les directeurs d'écoles à plus de deux classes, les maîtres chargés du cours complémentaire, les directeurs et les instituteurs adjoints des écoles primaires supérieures. En revanche, et contrairement au projet primitif, l'indemnité de résidence des stagiaires dans les mêmes localités n'était que de moitié.

D'après un avis du Conseil d'Etat du 23 janvier 1890, les congréganistes avaient droit, comme les laïques, aux indemnités de résidence qui étaient comprises dans le traitement qui leur était maintenu

par l'article 54. Les indemnités de résidence, aux termes de l'article 2 du décret du 31 janvier 1890, devaient être mandatées par le maire et payées par les receveurs municipaux, tous les mois pour les indemnités supérieures à 200 francs, et seulement chaque trimestre pour les indemnités inférieures à cette somme.

Des règles spéciales avaient été établies pour les indemnités de résidence dans les villes de plus de 100.000 habitants, mais la loi du 25 juillet 1893 a ramené ces villes au droit commun.

Les communes de la Seine, pour lesquelles la loi de 1889 avait également établi des dispositions particulières, sont régies aujourd'hui en ce qui concerne l'indemnité de résidence, par le décret du 19 juillet 1894 rendu en exécution de la loi du 25 juillet 1893.

Les communes sont divisées en trois séries : la première, comprenant les communes au-dessous de 3000 habitants a vu fixer les indemnités de résidence à 300 francs pour les instituteurs titulaires et à 200 francs pour les stagiaires ; ces taux sont élevés à 500 et 400 francs pour la seconde série (communes de trois à douze mille habitants). Enfin pour les communes de la banlieue ayant plus de 12.000 âmes, l'indemnité de résidence est de 1000 francs pour les titulaires et de 900 francs pour les stagiaires. La cherté de la vie dans la banlieue de Paris a nécessité l'allocation d'indemnités fort élevées.

Enfin pour Paris même le décret du 20 août 1892 a fait varier le montant des indemnités de résidence d'après la classe à laquelle appartient l'instituteur : 800 fr. pour la cinquième classe, 900 francs pour les classes intermédiaires et enfin 1000 fr. pour la première classe. Pour les institutrices, les chiffres varient entre 500 fr. et 1000 francs. Enfin si les instituteurs ou institutrices titulaires ont la direction d'une école, les indemnités de résidence sont encore notablement augmentées et peuvent s'élever jusqu'à 2000 francs, mais en compensation, les allocations pour direction d'écoles à plus de deux classes et pour les cours complémentaires sont supprimées à Paris.

Une des questions qui fut le plus vivement discutée, bien qu'aucune trace n'en soit restée dans le texte définitif de la loi de 1889, fut celle des suppléments facultatifs communaux. D'après le projet primitif du gouvernement et dans l'opinion du Conseil d'Etat qui avait contribué à sa préparation, il devait être interdit aux instituteurs de recevoir des communes des suppléments de traitement facultatifs. On pensait que, du moment que la nouvelle loi assurait aux maîtres d'école des ressources suffisantes, leur dignité et leur indépendance perdraient à solliciter des conseils municipaux un supplément de revenu.

La commission de la Chambre, dans le but de permettre aux communes de s'attacher un institu-

teur, maintint la faculté pour elles de verser des suppléments de traitement. La disposition votée par la Chambre dans ces conditions sous le numéro 25 fut supprimée par le Sénat comme inutile, le silence de la loi ne changeant rien aux droits des communes. Le 27 mars 1890, M. Bourgeois, ministre de l'instruction publique, affirmait à la tribune le droit des instituteurs à recevoir des suppléments facultatifs, mais comme les communes avaient interprété la loi de 1889 en ne votant plus de suppléments de traitement, une circulaire du 5 avril 1890 vint leur rappeler les avantages, que leur avait procurés la nouvelle législation, et les engagea à être plus généreuses envers leurs instituteurs.

Après avoir ainsi étudié les divers éléments composant le revenu scolaire des instituteurs, il nous reste à examiner maintenant les règles nouvelles établies par la loi du 19 juillet 1889 pour leur classement et leur avancement. Ces règles étaient basées sur le principe du pourcentage introduit par le Sénat dans l'article 8 de la loi. Ce système consistait à répartir dans chaque classe une proportion déterminée, un tant pour cent de l'effectif total des instituteurs et des institutrices.

Jusqu'ici il n'y avait pas eu de classement à proprement parler, les classes de la loi de 1875 ne servant que pour la garantie du minimum de traitement et n'étant déterminées que par le nombre

d'années de service. Dans la plupart des administrations, les cadres sont fixés par unités dans chaque classe et on sait à l'avance chaque année le nombre de fonctionnaires par classe et le traitement correspondant, de sorte qu'en multipliant le nombre des fonctionnaires par le montant de leur traitement, on peut aisément en déduire la dépense totale que ce service entraînera.

Pour les instituteurs, il y avait une difficulté de plus, car par suite des créations continuelles d'écoles et de classes, le nombre des maîtres variait à chaque instant, il était donc impossible d'assigner à chaque classe un cadre fixe. Le procédé du pourcentage consistait à faire varier les cadres chaque année en même temps et dans la même proportion que l'effectif total.

C'est ainsi que d'après l'article 6 de la loi du 19 juillet 1889, les stagiaires devaient toujours former les 20 0/0 de l'effectif total ; les titulaires de la cinquième classe, 35 0/0 ; ceux de la quatrième, 25 0/0 ; de la troisième ; 15 0/0 ; enfin la deuxième et la première classe réunies n'avaient qu'un effectif numérique, égal aux 5 0/0 du nombre total des instituteurs ou institutrices. De cette manière, une fois le chiffre total des instituteurs prévu pour l'année, il n'y avait pour connaître la dépense en résultant, qu'à répartir ce chiffre entre les classes d'après les proportions ci-dessus et à multiplier les

nombres ainsi obtenus par le traitement établi pour chaque classe par l'article 7.

La répartition proportionnelle entre chaque classe ne figurait pas dans le projet préparé par le Conseil d'État. La Chambre en avait également laissé le soin à un règlement d'administration publique. Le Sénat au contraire comprenant quelle importance devait avoir l'établissement du tant pour cent sur le budget de l'État, prit l'initiative de l'inscrire dans la loi et étudia dans ce but diverses combinaisons. En prenant pour base un effectif total de 100.000 instituteurs et institutrices, la dépense variait d'après les calculs faits de 113 à 131 millions, suivant que l'on prenait la proportion de 20 0/0 ou de 10 0/0 pour les stagiaires, de 60 ou 40 0/0 pour les classes inférieures, de 5 ou 10 0/0 pour les classes supérieures. C'est à la combinaison la plus économique que s'arrêta finalement le Sénat, réservant à une loi future la tâche d'améliorer le système en diminuant la proportion des classes inférieures au profit des classes les plus élevées.

Les bases une fois établies, comment devait se faire le classement de tous les maîtres en exercice ? C'est là qu'allaient commencer les difficultés. Il ne pouvait d'abord être question de faire la répartition immédiatement d'après les tant pour cent de l'article 6. Cela aurait entraîné une grosse augmentation de dépenses pour les budgets.

Or le principe de la loi du 19 juillet 1889 était d'être seulement une loi d'organisation et de n'entraîner aucune dépense nouvelle immédiatement. Au Parlement était laissé le soin de fixer chaque année le montant des sacrifices à demander au pays pour l'exécution de la loi. Dans ces conditions, il fallait se contenter de répartir le personnel existant dans les cadres formés par la loi nouvelle, sans se préoccuper si les proportions légales seraient dépassées dans chaque classe. Les annuités votées chaque année dans la loi de finances devaient permettre peu à peu de se rapprocher des tant pour cent de l'article 6.

La loi de 1889 ne s'étant guère expliquée sur la manière d'opérer le classement, il se produisit un certain nombre de controverses dont la solution fut donnée par divers avis du Conseil d'État notamment des 19 décembre 1889, 23 janvier 1890 et 23 août 1891. Le procédé employé fort discutable en fait sinon en droit, consista à ranger tous les instituteurs en exercice, quel que fût le chiffre des ayants droit, dans les classes correspondant à leur traitement antérieur, sous réserve de cette distinction que les uns figureraient dans l'effectif permanent et les autres dans l'excédent transitoire. Si le traitement était inférieur au taux légal, les instituteurs étaient placés dans la classe immédiatement inférieure. Pour tous les instituteurs titulaires ayant un traite-

ment inférieur même à celui de la cinquième classe, il était formé une sixième classe provisoire, qui se trouva être d'ailleurs fort nombreuse.

Le traitement servant de base au classement était seulement le traitement fixe et ne comprenait, d'après un avis du Conseil d'État du 19 décembre 1889 et d'après l'opinion du ministre de l'instruction publique interpellé le 27 mars 1890, ni le traitement éventuel, ni l'allocation de 100 francs ou 50 francs pour inscription sur le premier ou le second huitième de la liste de mérite. Les postes occupés par les congréganistes étaient compris dans l'effectif total du personnel enseignant, et leurs titulaires pouvaient être rangés dans les classes, correspondant à leur traitement ; on ne pouvait, en effet, priver aucun instituteur en exercice du droit que lui conférait la loi.

La loi du 19 juillet 1889 devait d'abord être exécutée en 8 années. L'importance des crédits accordés par le parlement permit d'en achever l'exécution en quatre annuités seulement. L'effort financier porta d'abord sur la suppression des classes provisoires puis peu à peu sur l'élévation aux tant pour cent de l'article 6 des effectifs numériques de chaque classe. On avait estimé à une quinzaine de millions les dépenses supplémentaires qu'entraînerait l'application de la loi de 1889. La suppression des classes provisoires, dans lesquelles avaient été

classés plus de 44.000 maîtres ou maîtresses nécessita une dépense annuelle de 8.715 000 francs à ajouter au budget de l'instruction primaire.

La loi nouvelle n'était pas encore mise en pratique, que de nombreuses propositions en demandaient la réforme. MM. Viger, Babaud-Lacroze, Siegfried, Cabard-Danneville, Lavy, Leveillé, E. Simon déposèrent successivement des projets de réorganisation et de refonte de la loi de 1889. Les rapporteurs à la Chambre et au Sénat MM. Delpeuch et Combes, sans contester les défauts de la loi précédente, furent d'avis de ne la modifier que le moins possible et seulement sur les points qui avaient soulevé le plus de plaintes. Les projets issus de ces rapports aboutirent au vote de la loi du 25 juillet 1893.

Les réclamations des instituteurs s'étaient produites surtout au sujet du classement et des dispositions transitoires édictées par la loi de 1889. Ces dispositions transitoires reposaient sur ces deux principes. « *Aucun traitement actuel ne sera diminué par le fait même de la loi, aucun traitement actuel ne sera augmenté par le fait même de la loi* ». Les principes une fois posés, les difficultés d'application s'étaient présentées à l'infini spécialement sur l'article 32 et la question du traitement garanti. Que devait comprendre exactement ce traitement garanti ? et à quoi les instituteurs avaient ils droit en outre de ce trai-

tement garanti ? Nous répondons immédiatement, sans entrer dans l'analyse des discussions, en donnant les solutions définitives. Le traitement garanti, d'après les déclarations ministérielles du 27 mars 1890, devait comprendre l'ancien traitement éventuel et l'allocation pour inscription dans le premier quart de la liste de mérite, mais non les suppléments facultatifs accordées par les communes depuis la loi du 16 juin 1881.

A ce traitement garanti ainsi entendu, les instituteurs en exercice pouvaient ajouter l'indemnité de résidence, et depuis la loi de 1893, les suppléments de traitements pour direction d'une école à plus de deux classes ou pour cours complémentaire.

Nous n'insisterons pas davantage sur ces dispositions transitoires. Elles sont nécessaires pour ménager un régime de transition, soulèvent toujours beaucoup de difficultés mais n'ont qu'un intérêt purement passager. Leur étude trop approfondie empêcherait d'apercevoir nettement les traits caractéristiques de la nouvelle législation. C'est ce qui était arrivé pour les instituteurs en exercice, qui formant le plus grand nombre d'intéressés, s'étaient surtout préoccupés du régime de transition et s'étaient plaints que la loi nouvelle, attendue depuis huit ans, exécutée complètement au bout de quatre autres années encore, ne leur donnait aucun des avantages qu'ils avaient en quelque droit à espérer. Leurs plaintes,

étaient exagérées dans le fonds, puisque l'État venait de dépenser quinze millions de plus par an, dont la majeure partie profitait aux instituteurs en exercice ; mais elles se trouvaient justifiées dans bien des cas, la loi ayant produit souvent des résultats aussi bizarres qu'inattendus.

Le principal reproche fait à la législation nouvelle était relatif au classement et à la façon dont il avait été opéré. Comme nous l'avons expliqué, la base du classement, fait par des commissions spéciales, au lendemain de la promulgation de la loi de 1889, était le traitement dont jouissaient à ce moment les instituteurs. Or ce traitement avait été établi d'une façon absolument arbitraire et souvent avant 1889 les jeunes instituteurs recevaient des traitements bien supérieurs à ceux de maîtres beaucoup plus anciens, mais moins favorisés. Cette situation d'inégalité, la loi nouvelle venait encore l'aggraver, en ne se servant comme base du classement que du traitement de fait, sans tenir compte de l'ancienneté des services, ni sans vérifier si cet état de fait était justifié en droit.

Du classement opéré dans de telles conditions, il résultait que le plus grand nombre des instituteurs avaient d'abord été classés dans la classe provisoire, puis étaient restés définitivement dans les classes inférieures. L'accès vers les premières classes leur était interdit en partie, par le fait qu'elles

étaient souvent remplies d'instituteurs encore jeunes, ou d'instituteurs déjà âgés qui les avaient occupées dès le début, mais que l'insuffisance des crédits pour pensions civiles empêchait de mettre à la retraite. Plus de 3.000 instituteurs ayant 25 ans au moins de services étaient encore de quatrième classe et ne pouvaient espérer monter beaucoup plus haut, les classes supérieures comportant un cadre fort restreint. L'idéal eût été évidemment de répartir par proportions à peu près égales les diverses classes d'instituteurs ; le maître d'école eût été ainsi assuré d'un avancement beaucoup plus rapide, plus sûr et plus régulier.

Des raisons d'économie budgétaire avaient obligé le Parlement à se contenter de la répartition la moins coûteuse. La loi de 1889 à peine appliquée, les cadres de chaque classe complétés, on songea immédiatement à faire un nouveau pas, en augmentant la proportion réservée aux classes supérieures. Le nouvel article 6 de la loi du 25 juillet 1893 établissait les tant pour cent suivants, beaucoup plus avantageux pour les instituteurs :

Stagiaires	15 0/0	de l'effectif total	au lieu de	20 0/0
5 ^e classe	25 0/0	—	—	35 0/0
4 ^e classe	25 0/0	—	—	25 0/0
3 ^e classe	20 0/0	—	—	15 0/0
2 ^e classe	10 0/0			
1 ^{re} classe	5 0/0, soit 15 0/0	pour ces deux		
		classes au lieu de		5 0/0

En outre, les stagiaires voyaient leur traitement porté de 800 francs à 900.

Cette simple modification dans le pourcentage allait entraîner pour le budget de l'État une dépense supplémentaire annuelle d'au moins dix millions. D'après le nouvel article 34, la répartition dans les classes créées par la loi de 1893, des maîtres et maîtresses en fonctions, devait être faite en quatre annuités à partir du 1^{er} janvier 1894.

A l'heure actuelle, la loi de 1893 est totalement appliquée, réserve faite des institutrices congréganistes, qui n'ont pas encore été toutes remplacées par des laïques. Le personnel de l'instruction primaire, maintenant réparti, comme celui de tous les autres services, dans des cadres normaux, va désormais être soumis aux règles habituelles d'avancement, que les opérations de classement avaient quelque peu troublées.

Entre le classement et l'avancement, il y a une différence profonde que ni les administrations ni les instituteurs n'ont pas toujours su nettement discerner. Le classement est une opération tout à fait passagère et exceptionnelle, par laquelle, au lendemain de la loi qui crée de nouvelles catégories, et ouvre des crédits pour payer à un plus grand nombre de fonctionnaires, des traitements plus élevés, le ministre remplit les cadres nouvellement créés et complète l'effectif de chaque classe. L'avancement, au

contraire, est un fait absolument normal et régulier en vertu duquel un fonctionnaire passe d'une classe dans une autre, par suite d'une vacance produite dans la classe supérieure. Dans les crédits budgétaires jusqu'à la fin des opérations de classement, deux parts devaient être faites : l'une pour le classement correspondant à l'annuité votée par le Parlement pour l'exécution des articles 6 des lois de 1889 et 1893 : l'autre, destinée à l'avancement et provenant des disponibilités créées par les décès, démissions ou autres motifs de vacance.

Comme pour tous les services publics, il faut à l'instituteur pour avancer trois conditions :

- 1) Un minimum de services ;
- 2) Une appréciation favorable des services par l'autorité compétente ;
- 3) Une vacance, c'est-à-dire une disponibilité budgétaire.

Quant aux formalités administratives auxquelles est sujet l'avancement, elles sont indiquées par les articles 24, 25, 40 et 50 des lois de 1889 et 1893, par le décret du 6 juin 1891 et celui du 17 juillet 1895. Pour la ville de Paris, le décret du 20 août 1892 a établi des règles spéciales pour l'avancement et le traitement de ses instituteurs.

En ce qui concerne les congréganistes, et bien qu'ils soient destinés à disparaître des écoles publiques et que l'article 51 ait rendu leur traitement immuable

jusqu'à complète laïcisation, un avis du Conseil d'État des 23-30 janvier 1890 a permis leur titularisation ou leur promotion d'une classe à une autre, s'ils remplissent les conditions légales d'ancienneté et de capacité, mais sous la condition que ces titularisations ne pourront introduire de nouveaux maîtres congréganistes dans les départements où il existe depuis quatre ans une école normale, et que les promotions ne nécessiteront pas d'augmentation de traitement.

En résumé, et si nous envisageons les lois de 1889 et de 1893, seulement au point de vue des nouveaux maîtres, et abstraction faite du point de départ defectueux du classement qui a suivi ces lois, nous constatons une amélioration considérable dans la situation pécuniaire des instituteurs et des institutrices laïques des écoles publiques. Ces lois organisent pour la première fois le corps des membres de l'enseignement réglementé jusqu'ici au jour le jour, par pièces et par morceaux.

Les instituteurs sont assurés désormais d'un traitement rémunérateur, aux éléments simples, et d'une stabilité indispensable pour attirer les jeunes gens dans les fonctions de l'enseignement. La réforme peut se résumer en un seul mot : l'enseignement devient « une carrière », ce qu'il n'avait jamais été auparavant. Il y avait là une œuvre de justice à faire, et si les discussions ont été fort vives dans les

Chambres, la nécessité d'améliorer le sort des membres de l'enseignement primaire n'a jamais été mise sérieusement en doute. On peut seulement discuter si les moyens employés ont été les meilleurs. Mais le vote des lois précédentes sur la gratuité, sur l'obligation et sur la laïcisation ayant fait de l'instruction primaire un service public, son personnel devait être soumis aux règles ordinaires, et c'est là tout ce qu'on a fait.

L'application des deux lois de 1889 et 1893 a grossi le budget de l'État, en huit années, de vingt-cinq à trente millions, et porté le montant total des dépenses du budget de l'État en traitements, à plus de 125 millions pour les seuls instituteurs.

S'arrêtera-t-on là ? Doit-on craindre ou espérer, suivant que l'on considère l'intérêt des maîtres d'école ou celui des finances publiques, de voir de nouvelles lois votées par le Parlement ? L'avenir répondra à cette question. Mais les lois de 1889 et 1893 ont amorcé pour l'avenir de nouvelles réformes : égalité du traitement entre les instituteurs et institutrices ; élévation progressive du tant pour cent accordé aux classes supérieures ; augmentation des traitements des stagiaires et des classes inférieures jusqu'au minimum de douze cents francs considéré à tort ou à raison comme strictement nécessaire à l'existence convenable d'un instituteur. Voilà autant de projets qui n'ont été écartés que par raison

d'économie, qui peuvent à chaque instant avoir des chances d'être votés et dont l'exécution grossirait encore de pas mal de millions le budget de l'instruction primaire (1).

1. Nos prévisions commencent à se réaliser. Pour remédier à l'inégalité transitoire, que nous avons signalée au sujet de l'avancement entre les instituteurs et les institutrices (les instituteurs promus au 31 décembre 1897 à la première classe avaient 37 ans 3 mois d'ancienneté, alors que les institutrices promues à la même classe n'avaient que vingt ans), la Chambre des députés a adopté, le 22 mars 1898, une disposition modifiant pour les seuls instituteurs le tant pour cent de la loi de 1893. Sur l'initiative du gouvernement, la proportion des stagiaires est abaissée de 15 à 10 0/0 au profit de la troisième classe dont le tant pour cent est porté de 20 à 25 0/0. En outre, la Chambre a adopté un amendement de M. Rolland transportant de la cinquième à la deuxième classe 5 0/0 de l'effectif des instituteurs. Le vote de ces deux dispositions, considérées comme passagères et accessoires, entraînera un supplément de dépenses annuelles de 3 millions et demi. Fait plus grave encore, le principe de la réforme de la loi de 1893 a été posé nettement par plusieurs orateurs, et on peut prévoir à bref délai de nouveaux accroissements des crédits affectés au personnel de l'instruction primaire.

CHAPITRE X

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE L'INSTRUCTION PRIMAIRE ENTRE L'ÉTAT, LE DÉPARTEMENT ET LA COMMUNE.

La question de la répartition des dépenses de l'instruction primaire entre l'État, le département et la commune est relativement moderne, puisque sous l'ancien régime, la commune seule, avec l'aide de l'Église et des fondations particulières, contribuait au paiement de toutes les dépenses. Jusqu'à la loi de 1833, l'État et le département se désintéressèrent à peu près complètement de la marche financière de l'instruction primaire et en laissèrent toute la charge aux familles et aux communes.

La nécessité du développement de ce service provoqua l'intervention financière de l'État, et le législateur de 1833 imagina pour le paiement de toutes les dépenses un procédé fort ingénieux, consistant à mettre légalement à la charge de la commune tous les frais du service, en déterminant en même temps les ressources communales qui seraient affectées à l'acquittement de ces dépenses, et en forçant le dé-

partement, puis l'État, à intervenir lorsque ces ressources communales seraient épuisées.

Le mode de répartition des dépenses, créé par la loi de 1833 resta sans changement jusqu'à la loi de 1881. A ce moment, des critiques nombreuses furent élevées contre ce système. L'État tendait alors à s'emparer de l'instruction primaire. Voulant y introduire de grandes réformes et craignant les résistances des municipalités, le Parlement songeait à transférer au budget de l'État le paiement de la plupart des dépenses du service. La réforme était d'autant plus facile qu'un des points du système de répartition était fort critiquable. La détermination des ressources communales affectées à l'instruction primaire et la limite au-delà de laquelle commençait l'intervention financière du département et de l'État, n'avaient pas été nettement marquées.

La loi du 16 juin 1881 s'attacha à mieux la préciser, mais cette précision de la loi gênait les communes, qui avaient abusé des controverses innombrables soulevées par cette question des ressources communales à affecter à l'instruction primaire. Pour ne pas troubler des situations de fait que leurs défenseurs cherchèrent à transformer en droits acquis, le Parlement se décida à renoncer à tout ou partie des ressources communales. Malheureusement cette concession ne fut faite qu'imparfaitement.

Le prélèvement du cinquième était toujours exi-

gible en droit, alors qu'en fait à l'exception des cinq villes de Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux et Lille, toutes les autres communes s'en trouvaient exonérées chaque année dans des proportions arbitraires. Le vote de l'amendement Sarrien ne constituait donc qu'une solution bâtarde, ce n'en était pas moins un pas en avant vers le transport de la plupart des dépenses au budget de l'État. Il créait en outre, une situation provisoire dont les inconvénients devaient amener forcément une réorganisation complète du système de répartition des dépenses de l'instruction primaire entre l'État, les départements et les communes.

Avant d'étudier la législation financière nouvelle résultant de la loi du 19 juillet 1889 et de celle du 23 juillet 1893, nous devons revenir un peu en arrière, à la loi du 30 octobre 1886. Nous avons déjà examiné cette loi, qui est la loi organique en matière d'instruction primaire, en exposant les conséquences financières de la laïcisation du personnel. Nous allons voir maintenant quelles sont les obligations qu'elle a imposées aux communes en matière de créations d'écoles.

Logiquement, l'étude de cette question aurait dû précéder l'examen des dépenses de constructions scolaires et de traitements du personnel. Car c'est de la création d'une école que dérivent forcément les frais d'établissement et d'aménagement d'une

maison d'école et de rémunération du personnel enseignant. Le législateur ayant procédé différemment, nous avons suivi l'ordre chronologique en rattachant seulement les dispositions financières de la loi organique à celles des lois de 1889 et de 1893.

Les écoles entretenues par une commune se divisent en trois catégories :

A. LES ÉCOLES LÉGALEMENT OBLIGATOIRES ;

B. LES ÉCOLES CONVENTIONNELLEMENT OBLIGATOIRES ;

C. LES ÉCOLES PUREMENT FACULTATIVES ;

A. D'après les articles 11 et 12 de la loi organique, et l'article 8 de la loi du 20 mars 1883 :

1) Toute commune doit être pourvue au moins d'une école primaire publique.

2) Lorsque la commune compte 500 habitants et au-dessus, elle doit avoir au moins une école spéciale de filles, à moins d'être autorisée par le conseil départemental, à remplacer cette école spéciale par une école mixte.

3) Toute commune est tenue de pourvoir à l'établissement de maisons d'école dans les hameaux ou centres de population, éloignés du chef-lieu ou distants les uns des autres de trois kilomètres et réunissant un effectif d'au moins vingt enfants d'âge scolaire. La circonscription de ces écoles de hameau pourra s'étendre sur plusieurs communes.

C'est le conseil départemental de l'instruction publique, qui détermine, après avis des conseils mu-

nicipaux et avec approbation du ministre, le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques dans chaque commune et le nombre des maîtres qui y sont attachés. Le conseil départemental a à cet égard un pouvoir absolu, aucune disposition légale n'ayant fixé de proportion à observer entre le nombre des écoles et celui des élèves appelés à les fréquenter. Il en résulte que l'approbation donnée par le ministre à la décision, par laquelle le conseil départemental fixe le nombre des écoles publiques d'une commune, après l'accomplissement des formalités prescrites, est un acte d'administration qui n'est pas susceptible d'être déféré au Conseil d'État pour excès de pouvoir.

La loi de 1886, comme toutes les lois précédentes, prévoit pour les communes trop peu importantes la possibilité de se réunir, pour fonder et entretenir à frais communs une école publique. Mais le conseil départemental ne peut pas prononcer la réunion de plusieurs communes, contrairement au vœu des conseils municipaux.

L'établissement des écoles indiquées plus haut constitue pour les communes une dépense obligatoire. Si, par suite de négligence ou de refus du conseil municipal, le paiement des dépenses nécessaires n'est pas assuré, le préfet a le droit de recourir à une imposition d'office.

B. La catégorie des écoles dites conventionnelle-

ment obligatoires comprend : 1) Les écoles de filles déjà établies dans les communes de 400 à 500 habitants (Conséquence de la loi de 1881, qui avait rendu les écoles de filles obligatoires pour les communes de 400 âmes) ;

2) Les écoles maternelles publiques dans les communes de plus de 2.000 âmes et ayant au moins 1.200 âmes de population agglomérée ;

3) Les classes enfantines publiques, comprenant des enfants des deux sexes et confiées à des institutrices ;

4) Les écoles primaires supérieures ;

5) Les cours complémentaires ;

6) Les écoles manuelles d'apprentissage.

D'après la circulaire du 8 février 1888, « *le caractère essentiel de toutes ces écoles est que l'établissement et par conséquent le maintien, en sont facultatifs* ». En aucun cas le préfet ne peut obliger la commune soit à construire, soit à louer, soit à payer un traitement ou une indemnité quelconque, pour créer ou contribuer à créer une de ces écoles. Toute sanction ferait également défaut au préfet, s'il voulait recourir à l'imposition d'office. En vertu d'avis du Conseil d'État du 23 novembre 1887 et du 31 mai 1894, le conseil départemental approuvé par le ministre, et le conseil municipal, chacun de leur côté, ont le droit de supprimer ces écoles, l'accord des autorités

qui ont concouru à leur création, étant nécessaire pour en assurer le maintien.

En réalité, les écoles conventionnellement obligatoires ne constituent pas une charge exclusivement pour les communes. La création de cette catégorie d'écoles a eu surtout pour but de leur permettre comme pour les écoles légalement obligatoires d'avoir droit aux subventions de l'État, et depuis la loi de 1889 à la prise au compte du budget général des dépenses, qui lui incombent désormais d'après l'article 2.

Seulement le conseil municipal ayant toujours le droit de supprimer ces écoles, l'État n'a pas voulu contribuer au paiement de leurs dépenses sans un engagement correspondant de la part de la commune. Ces engagements sont réglementés aujourd'hui par le dernier paragraphe de l'article 5 de la loi du 19 juillet 1889 et le décret du 16 mars 1891.

En conséquence de ces textes, l'approbation ministérielle requise par l'article 13 de la loi du 30 octobre 1886 pour la création des écoles, approbation qui a pour effet de mettre à la charge de l'État les dépenses indiquées à l'article 2 de la loi de 1889, ne sera donnée pour les écoles maternelles et les classes enfantines, que si la commune s'est engagée à inscrire, pendant dix ans au moins, au nombre des dépenses obligatoires, les dépenses qui lui incombent. L'engagement ne sera que de cinq ans pour les

écoles primaires supérieures, les cours complémentaires et les écoles professionnelles d'apprentissage.

C. Les écoles maternelles dans les communes de moins de 2.000 âmes ou moins de 1.200 habitants agglomérés et les écoles de filles dans les communes qui n'ont pas plus de 400 âmes forment la troisième catégorie : des écoles purement facultatives.

Ces écoles doivent en principe rester à la charge exclusive des communes. La circulaire du 8 février 1888 leur indiquait cependant un moyen d'acquérir la même stabilité que les écoles de la catégorie précédente et de rentrer dans le cadre des écoles subventionnées. Ce moyen, que beaucoup d'entre elles ont employé, est de solliciter du conseil départemental et du ministre, leur transformation en classe enfantine et leur reconnaissance à ce titre comme école conventionnellement obligatoire, ayant droit aux subventions de l'État.

En ce qui concerne les écoles de filles, l'article 36 de la loi du 25 juillet 1893 a appliqué les dispositions de la nouvelle loi au personnel des écoles de filles, établies dans des communes de moins de 401 habitants, dont les locaux avaient été construits ou aménagés avec autorisation et subvention de l'État et qui avaient ainsi reçu une sorte de consécration officielle. La même faveur était étendue fort justement aux communes, comptant actuellement moins de 401 habitants, mais qui avaient atteint ce chiffre

de population à l'un des recensements de 1881 ou de 1886.

En dehors de ces exceptions, les écoles purement facultatives n'ont droit qu'à des secours purement gracieux et sans proportion fixe légalement déterminée. L'arrêté du 10 juillet 1887, dans son article 4, avait néanmoins réglementé en quelque sorte ces secours. Aucune subvention ne devait être accordée pour les écoles créées postérieurement au 30 octobre 1886, et l'État devait employer le crédit inscrit au ministère de l'instruction publique à parfaire à 600 francs le traitement des institutrices, après emploi des fonds disponibles de la commune et déduction d'une somme représentative de 5 centimes additionnels.

Le compte de liquidation des dépenses pour l'exercice 1895 ne mentionne pour les dépenses des écoles purement facultatives qu'une somme de 391.000 francs dont 73.000 ont été payés par l'État sur le crédit spécial ouvert au budget.

Le nouveau régime financier établi par la loi du 19 juillet 1889, pour la répartition des dépenses de l'instruction primaire entre l'État, les départements et les communes, est déterminé surtout par les articles 2, 3 et 4 de la nouvelle loi, que, vu leur importance, nous allons reproduire malgré la longueur des énumérations qu'ils contiennent.

ARTICLE 2. « *Sont à la charge de l'État :*

1° *Les traitements du personnel des écoles élémentaires et des écoles maternelles, créées conformément aux articles 13 et 15 de la loi organique du 30 octobre 1886.*

2° *Les traitements du personnel des écoles primaires supérieures et des écoles nouvelles d'apprentissage, créées conformément aux articles 13 et 28 de la loi organique.*

3° *Les suppléments de traitement prévus aux articles 8 et 9 (pour direction d'une école à plus de deux classes et pour un cours complémentaire annexe).*

4° *Les traitements du personnel des écoles normales.*

5° *Les traitements du personnel de l'administration et de l'inspection.*

6° *Les frais de tournées et de déplacement des fonctionnaires de l'inspection.*

7° *Les frais d'entretien des élèves dans les écoles normales et, en général, les dépenses de ces écoles non prévues à l'article suivant,*

8° *L'allocation afférente à la médaille d'argent ».*

ARTICLE 3. « Sont à la charge des départements :

1° *L'indemnité prévue à l'article 23 pour les inspecteurs primaires.*

2° *L'entretien et s'il y a lieu, la location des bâtiments des écoles normales.*

3° *L'entretien et le renouvellement du mobilier des écoles et du matériel d'enseignement.*

4° *Le loyer et l'entretien du local et du mobilier, destinés au service départemental de l'instruction publique.*

5° *Les frais de bureau de l'Inspecteur d'Académie.*

6° *Les imprimés à l'usage des délégations cantonales et de l'administration académique.*

7° *Les allocations aux chefs d'ateliers, contremaîtres et ouvriers chargés par les départements de l'enseignement agricole, commercial ou industriel dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles régies par la loi du 11 décembre 1880 »,*

ARTICLE 4. « Sont à la charge des communes :

1° *L'indemnité de résidence.*

2° *L'entretien, et s'il y a lieu, la location des bâtiments des écoles primaires ; le logement des maîtres ou les indemnités représentatives.*

3° *Les frais de chauffage et d'éclairage des classes dans les écoles primaires.*

4° *La rémunération des gens de service dans les écoles maternelles publiques, et, si le conseil municipal décide qu'il y a lieu, dans les autres écoles primaires publiques ;*

5° *L'acquisition, l'entretien et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement.*

6° *Les registres imprimés à l'usage des écoles ;*

7° *Les allocations aux chefs d'atelier, contre-maîtres et ouvriers chargés par les communes de l'enseignement agricole, commercial ou industriel dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles régies par la loi du 11 décembre 1880 ».*

Il résulte de ces articles que le système anté-

rieur est complètement changé. Le département et l'État ne viennent plus en aide par des subventions à la commune, chargée de tout le service en principe. Les dépenses sont divisées très nettement entre ces trois parties en cause et on peut même dire que l'État ayant pris pour lui les plus grosses dépenses, ce sont maintenant les communes et les départements qui viennent en aide à l'État.

Seulement jusqu'ici la part de la commune et du département était déterminée d'après le montant des ressources, centimes ou prélèvement sur les revenus ordinaires, qu'ils devaient obligatoirement affecter à l'instruction primaire. Aujourd'hui la contribution des départements et des communes n'est plus proportionnée à leurs ressources, mais limitée au contraire aux diverses dépenses que la loi leur impose. La différence de procédé est d'autant plus grande que la loi de 1889 a supprimé complètement toutes les ressources départementales et communales spécialement affectées aux dépenses de l'instruction primaire.

Le prélèvement du cinquième institué par la loi du 16 juin 1881 et qui avait donné lieu à tant de difficultés, disparaît de la législation scolaire. Quant aux quatre centimes communaux et aux quatre centimes départementaux devenus obligatoires depuis 1881, ils sont transférés des budgets locaux au budget général de l'État. C'était pour l'État une

ressource nouvelle de plus de 29 millions qui allait l'aider à supporter les dépenses nouvelles qu'il prenait à sa charge.

Les prévisions évaluatives de ces nouvelles dépenses étaient très variables. M. Léon Say, parlant au nom de la commission des finances du Sénat, n'estimait pas à moins de 65 millions, l'augmentation annuelle devant résulter de nouvel ordre de choses : quatorze millions correspondaient à l'amélioration des traitements dont nous avons parlé dans le chapitre précédent, quatorze millions à la création de nouveaux postes, treize millions pour les retraites, quatorze pour les écoles primaires supérieures et une dizaine de millions pour annuités de construction.

En face de ces dépenses, qui d'ailleurs ne se sont pas toutes réalisées immédiatement, il faut mettre les huit nouveaux centimes généraux, dont le produit est destiné à progresser avec le principal des quatre contributions directes. Malgré cette compensation et la prudence du Parlement à n'engager les dépenses que par annuités successives, la loi de 1889 a entraîné une augmentation considérable du budget de l'État, et c'est l'État qui a certainement supporté la majeure partie des dépenses résultant de l'application de la nouvelle législation.

Les départements ne bénéficiaient pas non plus de la loi de 1889, leurs quatre centimes spéciaux

ayant été supprimés, ils devaient prendre sur leurs ressources générales pour le paiement de toutes les dépenses, qui leur incombait du chef de l'article 3. Il est vrai que l'État prenait à sa charge les dépenses du personnel et la plupart des autres dépenses des écoles normales, constituées en établissements publics, mais il restait à la charge du département un certain nombre de dépenses sans ressources correspondantes. En réalité, les départements, abstraction faite des quatre centimes supprimés, payent aujourd'hui près de cinq millions au lieu de deux sur les ressources générales de leurs budgets. Il faut ajouter que dans ces cinq millions figurent un certain nombre de dépenses facultatives sous forme de subventions aux communes pour acquisition ou construction d'écoles, mobilier scolaire, fournitures de livres, caisses des écoles, etc.

En ce qui concerne les communes, la question de savoir si elles devaient bénéficier de la loi de 1889 a été vivement discutée. On fit surtout ressortir que, si chaque année la plupart des communes étaient exonérées du prélèvement du cinquième, il n'y avait là qu'une situation purement de fait dépendant du crédit annuel voté par les Chambres. La suppression du prélèvement du cinquième par une loi, garantissait les communes d'une façon certaine contre l'imputation à leur budget de dépenses, qui, si elles avaient correspondu au maximum légal du prélève-

ment, auraient pu atteindre plus de 80 millions. En revanche, comme rachat du prélèvement du cinquième, le paiement d'une indemnité de résidence était imposé à quatre mille d'entre elles et les dépenses qui leur étaient réparties à toutes par l'article 4 n'étaient plus limitées dans l'avenir par le maximum des ressources affectées.

En fait la situation résultant de l'application de la loi de 1889 allait être très inégale suivant les communes.

Devaient éprouver un allègement de charges, les communes qui depuis 1882, avaient créé des écoles ou des classes nouvelles, qu'elles payaient sur l'excédent disponible du prélèvement du cinquième, les créations faites postérieurement à 1882 ne donnant aucun droit, comme nous l'avons déjà expliqué, à une part quelconque du crédit de quatorze millions de l'amendement Sarrien. Les indemnités de résidence, si l'importance de la commune en comportait, seraient le plus souvent inférieures au montant des traitements supportés par la commune de 1883 à 1889.

Les communes, qui depuis 1882 n'avaient rien ajouté à leurs dépenses et ne supportaient que leurs quatre centimes, devaient voir au contraire leurs dépenses croître, si elles avaient à payer une indemnité de résidence. Mais ces communes auraient perdu beaucoup plus par la suppression du crédit de qua-

torze millions ou par la diminution d'un ou deux millions de ce crédit, diminution qui aurait suffi pour faire perdre à ces communes leur situation privilégiée.

Si l'on envisage les communes dans leur ensemble et dans la situation de fait qui existait en 1889, il est certain que les communes allaient perdre en outre de quinze millions de centimes additionnels, une bonne partie de la subvention de quatre à cinq millions, que leur donnaient les départements, privés de leurs quatre centimes, et payer au contraire en plus des indemnités de résidence s'élevant aujourd'hui à six millions environ, non compris les villes de plus de 150.000 habitants. En revanche, tous les traitements devaient être payés par l'État qui d'une manière générale, prenait à son compte les dépenses de personnel et laissait à la charge des communes les frais matériels.

Si l'on consulte les statistiques de l'enseignement primaire, on trouve que les communes dépensaient en 1887, 70 millions et demi, et en 1895, dernière année connue actuellement 65 millions, soit cinq millions et demi en moins. Cette diminution n'est qu'apparente, puisque les communes ont perdu du chef des quatre centimes communaux, transférés au budget de l'État environ quinze millions. En réalité, la loi de 1889 et le progrès continu de l'instruction primaire depuis 1887, ont surchargé les budgets communaux d'une dizaine de millions.

Le système financier que nous venons d'étudier ne s'applique pas à toutes les communes de France. Deux catégories ont des règles à part, et la répartition des dépenses s'y fait dans des conditions particulières. Ces catégories sont d'un côté les communes de la Seine et de l'autre les cinq villes de Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux et Lille.

Les communes de la Seine se trouvaient, en effet, au moment du vote de la loi de 1889, dans une situation irrégulière, mais tout à leur profit. La ville de Paris avait renoncé en fait, à réclamer sa part de subvention départementale dont pourtant ses habitants fournissaient la plus grande part, puisque sur les 2.600.000 que produisaient les quatre centimes départementaux de la Seine, les sept huitièmes provenaient d'impôts sur les Parisiens. De cet état de choses, il résultait que les communes de la banlieue recevaient des subventions considérables du département, qui après avoir payé les dépenses de ses écoles normales, gardait encore à sa disposition et au profit des communes des sommes importantes. Grâce à ces subventions, les conseils municipaux de la banlieue avaient pu élever le traitement de leurs instituteurs à des taux, correspondant à la cherté de la vie dans des communes si rapprochées de la capitale. Pour ne pas troubler cette situation, l'État se résolut à se substituer au département de la Seine, dont il supprimait les quatre centimes. Un

règlement d'administration publique fut chargé de déterminer le montant des subventions, que l'État allouerait aux communes de la banlieue au lieu et place du département de la Seine.

Les grandes villes de France avaient de bonne heure largement développé chez elles l'instruction primaire, et en avance sur le reste de la France, elles avaient compté beaucoup plus sur elles que sur les subventions de l'État. Celui-ci, qui bénéficiait ainsi de la générosité des conseils municipaux de ces grandes villes, règlementa pour ainsi dire cette situation anormale, en ne faisant passer ces grandes villes, qu'après toutes les autres communes pour la répartition du crédit, exonérant les municipalités du prélèvement du cinquième. En fait, Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux et Lille furent toujours exclues des répartitions de ce crédit. En 1889, le législateur, trouvant cet état de choses avantageux pour les finances de l'État, et constatant d'ailleurs que les villes intéressées ne se plaignaient pas, crut devoir maintenir cette situation et même l'étendre aux cinq autres villes de cent mille habitants.

Les grandes villes devaient donc supporter toutes les dépenses de traitement, mais comme l'État leur prenait quatre centimes, il était juste qu'il les leur restituât. Aussi contribuait-il au paiement des traitements pour une somme exactement égale au produit des quatre centimes. La situation était donc inverse

de celle des autres communes, car c'était l'État qui venait en aide aux grandes villes et pour la plus faible part, pour le paiement des traitements de leurs instituteurs.

L'extension de ce système aux autres villes de plus de 100.000 âmes, c'est-à-dire à Toulouse, Nantes, Saint-Etienne, Rouen et le Havre, n'était justifiable par aucune autre raison que celle d'économie pour le budget de l'État. Pour faciliter l'établissement de ce régime, il ne devait être appliqué qu'en huit années, l'État diminuant graduellement chaque année sa part de contribution dans les dépenses de ces cinq villes, d'après un tableau établi par le règlement du 31 mars 1890.

La loi du 26 décembre 1890, article 53, porta à neuf annuités le délai d'exécution et ajouta à l'indemnité de 554.000 payée à ces cinq villes, une somme de 60.000 environ représentant « la différence entre la moyenne des traitements des instituteurs de ces communes pendant les trois dernières années et le chiffre des émoluments au 31 décembre 1889 ».

La loi du 26 janvier 1892 maintint pour 1892 les subventions de l'État au même chiffre que pour 1890.

Enfin, la loi du 25 juillet 1893, qui avait été provoquée en partie par les plaintes des grandes villes, fit rentrer dans le droit commun des autres communes de France, les villes de Toulouse, Nantes,

Saint-Étienne, Rouen et le Havre. Quant aux villes de Lyon, Marseille, Bordeaux et Lille, elles bénéficièrent elles aussi de la loi de 1893, la subvention de l'État fut portée à une somme représentant le produit de 8 centimes additionnels. Pour Paris, seulement, l'État ne rembourse que la valeur de quatre centimes. Cette réforme devait coûter au budget de l'État, 254.000 francs de plus pour les cinq grandes villes les moins importantes et 850.000 pour Marseille, Lyon, Lille et Bordeaux.

Ce n'était d'ailleurs que justice et personne ne contestait que toutes les communes de France auraient dû être traitées également. Des raisons d'économie et d'utilité pratique pouvaient seuls faire ajourner la rentrée dans le droit commun de villes, d'ailleurs assez riches pour supporter cette exception.

CONCLUSIONS

De l'étude à laquelle nous venons de nous livrer sur l'historique et la législation actuelle de l'instruction primaire au point de vue financier, il ressort tout d'abord cette conclusion que le budget de ce service a grossi constamment depuis le commencement du siècle.

Cet accroissement des dépenses a été jusqu'en 1878 à peu près proportionnel à l'augmentation continue du nombre des élèves, des écoles et des maîtres. Depuis vingt ans, au contraire, le budget de l'instruction primaire a doublé, et pourtant le nombre des élèves et des écoles ne s'est accru que dans la proportion d'un sixième et celle des instituteurs publics d'un tiers environ. La raison en est qu'aujourd'hui l'instruction primaire réunit le maximum d'élèves possible.

Le développement de l'enseignement populaire, est, peut-on dire, terminé en largeur, et ces vingt dernières années ont été employées à le perfectionner en profondeur par un arrangement confortable et hygiénique des locaux scolaires, par l'amélioration de la situation pécuniaire des instituteurs et

par la fréquentation plus régulière des élèves à l'école. Deux autres mesures, n'ayant pas un lien absolu avec le perfectionnement général de l'instruction primaire, ont contribué aussi à l'augmentation de son budget ; nous voulons parler des lois sur la gratuité et la laïcité des écoles publiques. Toutes ces causes réunies ont porté l'ensemble des dépenses de l'instruction primaire publique à un chiffre considérable, mais qu'il est malheureusement difficile d'évaluer exactement.

D'après le budget de l'État pour 1898, les dépenses de traitement et d'entretien sont inscrites pour près de 143 millions. Il y aurait lieu d'ajouter à ce chiffre le montant des pensions qui pour 1896 et pour les instituteurs seuls atteignait 12 millions. Les dépenses des communes, d'après le compte de liquidation de l'instruction primaire en 1895 s'élevaient à soixante-cinq millions. En y ajoutant cinq millions environ acquittés par les départements, nous arrivons ainsi pour les dépenses ordinaires et courantes à un total de 223 millions, certainement inférieur à la réalité, puisqu'il ne comprend pas la totalité des pensions du personnel de l'instruction primaire, que pour une partie de dépenses les statistiques sont déjà vieilles de plus de deux ans, et qu'enfin pour les communes, le compte de liquidation, très difficile à établir, pèche vraisemblablement par insuffisance ; la seule ville de Paris, dé-

pensant pour ses écoles primaires et primaires supérieures plus de 26 millions.

A ces 225 millions, il faut encore ajouter les dépenses pour constructions scolaires, soit pour l'amortissement des frais de premier établissement déjà faits, soit pour les travaux nouveaux entrepris chaque année. Ces dépenses ne peuvent être évaluées à moins de 35 millions par an. Finalement l'ensemble des dépenses faites chaque année par l'État, les départements et les communes pour les écoles publiques peut être estimé à l'heure actuelle à un minimum de 260 millions, susceptible d'augmentation progressive, lorsque les dernières lois votées auront eu leur plein effet.

En rapprochant les 260 millions de dépenses annuelles des 4.650.000 élèves fréquentant les écoles publiques, on peut calculer que l'instruction primaire donnée à chaque enfant revient à près de 56 francs par an. En tenant compte du fait que les élèves restent en moyenne huit ans et demi dans les écoles publiques, nous pourrions, imitant Rome sous l'Assemblée Législative, voir « *ce qu'il en coûte au Trésor pour donner à un citoyen toutes les connaissances indispensables.* » Le rapporteur du projet de Condorcet disait 28 livres ; aujourd'hui ce ne serait pas moins de 476 francs.

De l'histoire du régime financier de l'instruction primaire se dégage une autre conclusion. C'est la

concentration progressive dans les mains de l'État de la plupart des dépenses de ce budget.

A cet égard et en faisant abstraction des périodes de la Révolution de 1789 et de la République de 1848, qui se rattachent comme idées à l'époque actuelle, on peut résumer l'histoire de l'intervention de l'État en trois phases.

Avant 1833, l'État se borne à réglementer et à encourager platoniquement les particuliers et les communes à faire des dépenses dont il ne supporte aucune partie.

Après la loi Guizot, l'État comprend que, sans son aide pécuniaire, les communes ne se mettront pas à l'œuvre, et que quant aux libéralités des particuliers, il n'y faut compter que comme un secours très accessoire.

L'État intervient donc financièrement, mais en dernier ressort seulement, et si les ressources fournies par les particuliers et les localités sont insuffisantes. Peu à peu le montant de ses subventions grossit, mais le principe reste le même jusqu'à la loi du 19 juillet 1889, qui est l'origine d'une troisième phase non encore terminée.

Le germe du nouveau système existait déjà dans les projets de la Convention et de la République de 1848. La majorité républicaine élue en 1877 en fit un des articles de sa profession de foi. L'instruction primaire devait cesser d'appartenir à la commune,

qui elle-même avait succédé à la famille, pour revenir à l'État. Les changements financiers ont suivi et marqué en quelque sorte l'évolution philosophique des idées, et le paiement par le budget général de toutes les dépenses de traitement est l'affirmation de la doctrine de l'instruction primaire considérée comme un service d'État.

Pendant cette dernière période, l'intervention de l'État a changé aussi de caractère. Jusque-là, ce que l'État avait voulu, c'était le développement général de l'instruction primaire, sans se préoccuper des tendances religieuses, politiques ou autres, que pouvaient donner à l'enseignement les diverses catégories de maîtres.

Aujourd'hui, ce que l'État soutient pécuniairement, ce n'est plus l'instruction primaire en général, c'est son enseignement propre, avec un programme spécial et bien déterminé, et avec des maîtres ne dépendant que de lui. Toutes les faveurs de l'État sont donc pour son enseignement officiel, mais en descendant dans l'arène, en se faisant partie en cause, l'État a gardé en même temps son rôle de juge, et tout en proclamant la liberté de l'enseignement, il a gardé sur les écoles privées son droit de surveillance et d'examen, et s'est réservé à lui seul le pouvoir de prononcer sur les résultats de l'instruction donnée soit dans ses propres écoles, soit même dans les écoles privées et concurrentes des siennes, soit encore dans les familles.

De cette évolution du rôle de l'État est née une situation curieuse et une lutte continuelle entre les écoles officielles et les écoles libres, non plus pour arracher à l'ignorance les enfants illettrés, puisqu'il n'y en a plus, pour ainsi dire, mais pour attirer à soi le plus d'élèves possible au détriment de l'école concurrente.

Dans cette lutte, l'État a un avantage immense et un privilège financier évident. Tous les pères de famille sont forcés comme contribuables de soutenir les écoles de l'État et financièrement leur liberté n'est plus entière, puisque, s'ils veulent opter pour l'école libre, ils seront obligés de payer deux fois. Pour qu'il y ait réellement liberté de l'enseignement au point de vue financier, il faudrait que la taxe scolaire, payée par le père de famille, servit à soutenir l'école de son choix, qu'elle fût publique ou privée.

Non content de ce privilège, l'État a imposé aux communes de soutenir ses écoles officielles, même si l'ensemble des habitants de la commune refusaient d'envoyer leurs enfants dans ses écoles, ce qui avec la liberté de l'enseignement, est leur strict droit. Depuis la loi de 1886, les communes n'ont plus le droit de subventionner les écoles privées et toutes leurs ressources comme celles de l'État doivent être employées au profit des écoles officielles.

Avec tous ces avantages, il semblerait que l'école

de l'État menace de tout envahir et que les ressources inépuisables du budget permettent d'établir un monopole de fait de l'enseignement public, à côté de la liberté de l'enseignement toujours proclamée en droit. Chose curieuse, il n'en est rien pour une partie tout au moins de l'enseignement privé, l'enseignement congréganiste.

L'Eglise, de tout temps, a revendiqué l'instruction primaire comme un de ses domaines incontestables. Nous l'avons vue, sous l'ancien régime, assurer presque à elle seule le fonctionnement de l'enseignement populaire dans les limites restreintes où il pouvait exister alors. Depuis, elle n'a jamais abandonné cette tâche. Pendant la longue période où l'État s'était désintéressé financièrement de l'instruction primaire, l'Eglise s'en était toujours préoccupée et c'est elle surtout, qui après la Révolution avait amené une nouvelle renaissance.

Après la loi de 1833, protégées par l'État, qui voyait en elles un des meilleurs instruments de développement de l'instruction primaire, les congrégations religieuses avaient continué leur œuvre, et nous avons vu qu'à la fin du second Empire, leurs écoles réunissaient plus de la moitié des filles et plus d'un cinquième des garçons. La laïcisation des écoles commencée dès 1879 fut la déclaration de guerre entre l'Eglise et l'État. L'Eglise ne possédait pas les mêmes ressources que l'État, qui pouvait

puiser à son gré dans le triple budget général, départemental et communal.

Malgré cela, si l'on tient compte de toutes ces difficultés, l'Église paraît jusqu'ici avoir résisté énergiquement. Les écoles congréganistes privées ont à peu près doublé le nombre de leurs élèves, depuis vingt ans, c'est-à-dire depuis le commencement de la lutte, et depuis quelques années, les congrégations gagnent autant d'élèves dans leurs écoles privées, qu'elles en perdent par la laïcisation de leurs écoles publiques.

Ce qu'il nous faut surtout signaler, c'est le moyen dont se sont servies les écoles congréganistes pour lutter contre l'enseignement officiel. Depuis le commencement du siècle, nous l'avons répété maintes fois, toutes les lois scolaires ont placé, au premier rang des ressources à consacrer à l'instruction primaire, les libéralités des particuliers ; or, nous l'avons constaté, après tant d'années, le produit des dons et legs affectés aux écoles publiques ne dépasse pas un million.

Pour les écoles privées congréganistes, qu'arrive-t-il au contraire ? On ne peut compter pour leur établissement et leur entretien que sur la générosité des particuliers, et depuis 1878, c'est par centaines de millions qu'il faut chiffrer les sommes recueillies au profit des écoles libres.

La raison de cette différence entre l'État et l'É-

glise, il ne nous appartient pas de la donner. Mais ce que nous pouvons conclure en terminant, et réserve faite des écoles libres laïques qui tendent d'ailleurs à disparaître, c'est que la question de l'avenir ne sera plus le développement de l'instruction primaire, puisque tous les enfants fréquentent les écoles aujourd'hui, ce sera le résultat de la lutte entre l'enseignement de l'Église et celui de l'État. Nous ne pouvons savoir à qui reviendra le succès définitif ; mais nous avons constaté que jusqu'ici cette lutte avait eu deux résultats opposés : l'un, bienfaisant, l'accroissement du nombre des enfants fréquentant les écoles publiques ou privées ; l'autre, inquiétant, l'augmentation continue du budget de l'instruction primaire.

VU :

Le Président de la thèse,
E. CHAVEGRIN.

VU :

Le Doyen,
GARSONNET.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE I. — Avant 1789	7
— II. — De 1789 à la fin du Directoire.	23
— III. — Consulat, Empire, Restauration	61
— IV. — Gouvernement de Juillet.	80
— V. — La République de 1848 et le Second Empire	105
— VI. — Troisième République	147
— VII. — Constructions scolaires.	171
— VIII. — Conséquences financières des lois sur la gratuité, l'obligation et la laïcité.	199
— IX. — Classement et traitement des insti- tuteurs.	249
— X. — Répartition des dépenses de l'ins- truction primaire entre l'État, le département et la commune	280
Conclusions.	300

